

STC 173/2005 (PLENO), DE 23 DE JUNIO

Recurso de inconstitucionalidad núm. 453/1996.

Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra los artículos 9.3 y la remisión al mismo contenida en el art. 10.2; 66.2 a) y 69.2; el primer apartado de la disposición adicional sexta; el segundo párrafo del apartado 8 de la disposición adicional séptima y el primera apartado de la disposición final primera, en cuanto que atribuye carácter básico a los artículos mencionados, de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados.

Resumen

Mutuas a prima fija y mutuas y cooperativas a prima variable: derechos y obligaciones de los mutualistas: la remisión, con carácter básico, de la ley estatal a su regulación por reglamento no vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña de desarrollo de la regulación estatal básica sobre las mutuas de seguros.

Mutualidades de previsión social: autorización administrativa de ampliación de prestaciones que requiere ser titular de una autorización válida en todo el Espacio Económico Europeo, otorgada por la Administración del Estado: la exigencia de este requisito legal de carácter básico no vulnera la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña en materia de mutualidades no integradas en el sistema de Seguridad Social.

Antecedentes

Con motivo del presente recurso de inconstitucionalidad, la Generalidad de Cataluña impugna diversos preceptos de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, de entre los que es objeto de estudio, por su implicación con determinados subtipos de entidades de economía social, el artículo 9.3 y la remisión al mismo contenida en el art. 10.2, y 66.2 a).

El planteamiento general del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Abogado de la Generalidad de Cataluña se basa en que los pronunciamientos emitidos por el Tribunal Constitucional en torno a la distribución de competencias en materia de seguros basados en la ya derogada Ley 34/1984, de ordenación del seguro privado no afectan a la Ley 30/1995, ahora impugnada por considerar que ésta no responde a los mismos parámetros que aquella, en parte porque el contenido de la ley impugnada es el resultado de la adecuación del ordenamiento español a un total de siete Directivas europeas.

A este respecto, y con carácter previo a sus alegaciones, recuerda que, no obstante corresponder a la Generalidad de Cataluña las competencias de desarrollo y ejecución en materia de seguros, pero en particular, la exclusiva sobre cooperativas, pólizas y mutualismo no integrado en el Sistema de Seguridad Social (art. 9.21 EAC), es el Estado el titular de la competencia correspondiente al establecimiento de las bases de ordenación del seguro en aquellos supuestos en que dichas mutualidades realicen o lleven a cabo actividades aseguradoras sobre las que el Estado ostente competencia normativa básica, pero posibilitando el ejercicio de las correlativas competencias autonómicas de desarrollo legislativo y de ejecución.

A continuación expone las alegaciones que el Abogado de la Generalidad de Cataluña en torno a la inconstitucionalidad de los preceptos objeto de este estudio.

Así, y en primer lugar, recurre el artículo 9.3 y la remisión que al mismo se efectúa en el art. 10.2, por considerar que la habilitación expresa del art. 9.3 al poder reglamentario para desarrollar y completar, con carácter básico, las normas que ya figuran en la Ley con tal naturaleza, representa un exceso que redundará en claro y notable detrimento de la competencia

autonómica de desarrollo de la regulación estatal sobre las mutuas de seguros, hasta el punto de vaciarla prácticamente de contenido, toda vez que se aparta abiertamente de la doctrina constitucional, que sólo excepcionalmente admite, por razones de orden técnico o circunstancial, la fijación de lo básico por reglamento y siempre que resulte complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a la que responde la competencia estatal sobre las bases.

En segundo lugar, y por lo que al artículo 66.2.a) se refiere, el Abogado del Estado impugna la inclusión entre los requisitos que deben cumplir las mutualidades de previsión social para obtener y mantener la autorización administrativa de ampliación de prestaciones, del relativo a «la titularidad de una autorización válida en todo el Espacio Económico Europeo», puesto que la misma exigencia de dicha autorización, que sólo puede concederla la Administración estatal, conlleva un vaciamiento de las competencias autonómicas.

En este sentido recuerda que, conforme al artículo 65 de la Ley, las mutualidades de previsión social pueden actuar dentro de unos límites que vienen definidos, de un lado, por las contingencias a cubrir y las operaciones que pueden realizar y, de otro, por las prestaciones económicas que pueden garantizar, límites que, no obstante, pueden ser rebasados en aquellos supuestos en que obtengan una autorización administrativa previa a la ampliación de prestaciones, según el art. 66.

Sin embargo, considera que el requisito exigido por el art. 66.2, que es objeto de impugnación, nada tiene que ver técnicamente con la actividad propia de las mutualidades ni con las garantías de solvencia que les son exigibles.

Por su parte, el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación, presentó escrito de alegaciones dando respuesta a las dos primeras alegaciones del recursos interpuesto por el Abogado de la Generalidad de Cataluña.

Dando cuenta de que la impugnación de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, persigue básicamente la modificación de la doctrina asentada por el Tribunal Constitucional sobre la distribución de competencias en materia de ordenación y supervisión de los seguros privados, el Abogado del Estado realiza las correspondientes alegaciones en defensa de los preceptos impugnados.

Comienza con el art. 9.3 de la Ley, que recoge una habilitación reglamentaria específica respecto a las mutuas a prima fija, y la remisión que se contiene en el art. 10.3 aplicable a las mutuas a prima variable, constandingo, en primer término, que ninguno de estos dos preceptos legales alude a las cooperativas a prima fija, por lo que entiendo sobran las referencias que en el escrito del recurso de la Generalidad de Cataluña se efectúan a las cooperativas de seguros. Por lo que concierne el citado art. 9.3, recuerda que la STC 86/1989 consideró su antecedente, el art. 13.5 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, básico y plenamente conforme a la distribución constitucional de competencias y ello le sirve al Abogado del Estado para sostener que todos los extremos contenidos en el art. 9.3 de la Ley 30/1995 quedan dentro de lo básico reglamentario. En primer lugar, la atribución de este carácter básico la efectúa el propio legislador en la disposición final primera. En segundo término, las materias relacionadas con el art. 9.3 son obviamente las esenciales del régimen de las mutuas, tanto en el aspecto de su régimen y funcionamiento (contenido mínimo de lo estatutos, órganos de gobierno) como en el status jurídicos de los mutualistas (derechos y obligaciones). Para concluir, señala no ser cierta la suficiencia del art. 9.2 de la Ley 30/1995 para establecer un régimen básico de las mutuas, pues aparte de ser función propia del legislador la apreciación del nivel de intensidad de lo básico en cada materia concreta, del mencionado precepto legal sólo resulta un régimen frag-

Reseña de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre entidades de economía social. Enero 2005 - Enero 2006

mentario de los derechos y obligaciones de los mutualistas (letras b a f), ello sin tener en cuenta la regulación básica de los órganos de gobierno y control de las mutuas y su funcionamiento, sobre lo que nada se dice en el art. 9.2, que tampoco establece un contenido mínimo de lo estatutos.

En segundo lugar, y en cuanto al art. 66.2 a), el Abogado del Estado entiende que no es contraria al art. 9.21 EAC ni merma la competencia exclusiva autonómica sobre mutualismo no integrado en el sistema de seguridad social, el inciso final impugnado que exige «ser titular de una autorización válida en todo el Espacio Económico Europeo». En este sentido, recuerda el Abogado del Estado que tanto el art. 6 de la Directiva 92/49 CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa al seguro distinto al de vida, como el art. 5 de la Directiva 92/96 CE, de 10 de noviembre de 1992, relativa al seguro distinto de vida, establecen que las autorizaciones válidas para todo el espacio económico europeo sólo pueden concederse en el Reino de España cuando la empresa de seguros adopte la forma de sociedad anónima, sociedad mutua o sociedad cooperativa. En coherencia con ello, la Ley 30/1995 dispone que la ampliación de prestaciones de una mutualidad sólo puede autorizarse si, de un lado, se es titular de una autorización válida para todo el espacio económico europeo (art. 66.2.a), y, de otro, se posee el mínimo de fondo mutual, margen de solvencia y fondo de garantía de las mutuas a prima fija, además de tener constituidas las provisiones técnicas exigibles a este tipo de mutuas (art. 66.2 c). Es decir, cuando la mutualidad se asimile económicamente a un tipo de entidades aseguradoras que pueden operar en todo el espacio económico europeo.

Señala el Abogado del Estado que las mutualidades ordinarias ¿las que no solicitan ampliación de prestaciones? aseguran un número sumamente limitado de contingencias (art. 65) y que no son entidades de seguros en sentido pleno y perfecto; por ello precisamente su actividad aseguradora recibe un tratamiento jurídico diferenciado y mucho menos exigentes. El legislador estatal ha configurado la ampliación de prestaciones que puede autorizarse a las mutualidades de previsión social como paso a la condición de entidades de seguros perfectas o plenas, condicionándola a su transformación económico-financiera en mutuas a prima fija. Por su parte, el espacio económico europeo no es algo abierto, sin más, a toda entidad de seguros o de previsión, sino sólo a aquéllas que alcancen un cierto nivel empresarial y financiero. Y ésta es la valoración en la que se basan tanto el inciso impugnado del art. 66.2.a) como el art. 66.2.c y, en general, cuantos requisitos impone el art. 66.2 o las previsiones del art. 66.4.

En conclusión, para el Abogado del Estado, la mutualidad que pretenda ampliar sus prestaciones no sólo debe sobrepasar unas determinadas magnitudes financieras en fondo mutual, margen de solvencia, fondo de garantía y provisiones técnicas que la asimilen a una mutua a prima fija desde el punto de vista económico-financiero que la conviertan empresarialmente en una entidad aseguradora perfecta y plena (art. 66.2 c), sujetarse a la clasificación por ramos (art. 66.2 d), desarrollar su actividad durante un tiempo prudencial (art. 66.1 a) y en condiciones financieras sanas (art. 66.2 b), sino que también debe poder desarrollar su actividad en todo el espacio económico europeo (art. 66.2.a) segundo inciso).

Fundamentos

Esta sentencia pronunciada con ocasión del recuso de inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, resulta especialmente interesante en materia de entidades de economía social, en la medida en que delimita la línea de distribución de competencias autonómicas y estatales en materia de seguros en relación con las mutuas y mutualidades de previsión social.

Al respecto el fallo de la sentencia, que entra a analizar el juicio de validez de los preceptos impugnados, desestima el recurso de inconstitucionalidad en cuanto hace referencia a los arts. 9.2, 10.2 y 66.2 a) de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, no sin antes declarar como cuestión previa la subsistencia de la controversia planteada, al considerar que la derogación de la Ley objeto de impugnación acaecida tras el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, no constituye un supuesto de extinción sobrevenida del objeto del proceso, toda vez que los preceptos impugnados de la Ley 30/1995 han sido reproducidos literalmente, con la misma numeración e idéntico carácter básico, en el nuevo texto refundido.

En conclusión, y puesto que la nueva normativa plantea los mismos problemas competenciales, el Tribunal Constitucional procede a pronunciarse sobre la cuestión de fondo sobre la base de las siguientes consideraciones:

1º.- En primer lugar, el TC entra a conocer sobre la constitucionalidad de los artículos 9.3 y 10.2, a cuyo fin, y basándose en que dichos preceptos vinieron a reproducir el contenido de los arts. 13.5 y 14.2 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de ordenación de los seguros privados, reitera una vez más su constitucionalidad al considerar que *«la atribución de carácter básico al art. 13.5 de la Ley 33/1984, y a la correlativa remisión que al mismo se efectuaba en el art. 14.2 de dicha Ley fue considerada conforme al sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias en la STC 86/1989, de 11 de mayo»* (F. J. 3º STC 173/2005).

Redundando en la doctrina constitucional ya consolidada, añade el TC, que *«la efectividad de la vertiente formal de lo básico, «se traduce en una preferencia por la Ley como el instrumento normativo idóneo para su establecimiento pues sólo a su través se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulen las competencias básicas estatales y las autonómicas de desarrollo legislativo (...). Consecuentemente con esta preferencia o principio de Ley formal, el establecimiento de lo básico mediante normas reglamentarias sólo será admisible cuando éstas resulten «complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases».*

«Por otra parte, hemos aceptado que sea el propio legislador quien remita al ejercicio de la potestad reglamentaria el complemento de lo básico, puesto que esa mera remisión en abstracto a las normas reglamentarias para regular materias básicas no tiene por qué suponer necesariamente que esas normas vulnerarían las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ni puede, por lo que hemos dicho, reputarse sin más inconstitucional». «En todo caso, esta posibilidad encuentra un límite infranqueable en la predeterminación legal del alcance de lo básico, puesto que «lo que no es admisible constitucionalmente es que la norma pretendidamente básica ¿con independencia ahora del rango normativo que tenga? no concrete lo básico, sino por remisión a una posterior labor deductiva a desarrollar sobre la propia disposición o sobre cualesquiera otras, ya que con ello se crea un ámbito de inseguridad y confusión radicalmente incompatible con el sistema de distribución de competencias constitucionalmente establecido». (F. 3º STC 173/2005).

En conclusión, el TC considera que *«esta remisión al reglamento no conlleva de suyo la atribución de carácter básico a los preceptos reglamentarios dictados en desarrollo de las previsiones del art. 9.3 de la Ley de ordenación de los seguros privados. Como hemos indicado en diversas ocasiones, «cuando la Ley estatal posconstitucional ha regulado una materia sobre la que compete al Estado establecer las bases, no puede entenderse como regla general que las disposiciones reglamentarias que el Gobierno apruebe en desarrollo o para la ejecu-*

Reseña de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre entidades de economía social. Enero 2005 - Enero 2006

ción de la Ley tengan también carácter básico, a menos que tales normas complementarias de rango infralegal indiquen expresamente su pretendida naturaleza básica o así resulte sin lugar a dudas de su propia estructura normativa en cuanto complemento indispensable de las normas legales básicas». «A mayor abundamiento, en esta ocasión debemos señalar que en el Reglamento de desarrollo de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, el régimen jurídico de las mutuas de seguros a prima fija y a prima variable se regula en los arts. 11 a 22, expresamente excepcionados de la identificación de lo básico contenida en el primer apartado de la disposición final primera del Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el citado Reglamento. De tal suerte que ese eventual riesgo de que la remisión a las normas reglamentarias se tradujese en una vulneración de la competencia autonómica de desarrollo legislativo, al que hicimos referencia en nuestras SSTC 77/1985, de 27 de junio, y 220/1992, de 11 de diciembre, en los términos antes reproducidos, no se ha materializado hasta la fecha» (F. J. 3 STC 173/2005).

2º.- En segundo lugar, el TC entra a considerar la constitucionalidad del art. 66.2 a) de la Ley 30/1995, haciendo notar con carácter previo que, aunque marginal, «no está de más indicar que la exigencia de autorización administrativa para que las mutualidades de previsión social puedan operar por ramos representa una especificación del criterio general plasmado en el art. 6.3 de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados (ahora, art. 5.3 de su texto refundido)». Por consiguiente, añade el TC, «desde la vertiente sustantiva no se produce confusión alguna entre la autorización para operar en el espacio económico europeo y la autorización para ampliar prestaciones, dado que el otorgamiento de aquélla no exime de la solicitud de ésta en los supuestos a los que se hace referencia en los preceptos señalados» (F. J. 5 STC 173/2005).

Pero, entrando en la valoración del precepto impugnado, el TC considera, previa reiteración de la necesidad de enmarcar la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre mutualismo no integrado en el sistema de Seguridad Social (art. 9.21 de su Estatuto de Autonomía), que «la intervención preceptiva de las instancias centrales del Estado en el procedimiento autorizador que nos ocupa encaja, en principio y sin perjuicio de examinar más adelante la modalidad concreta establecida en el precepto impugnado, dentro del ámbito de lo básico en materia de ordenación de lo seguros (art. 149.1.11 CE). Y ello porque la dispensa de las limitaciones a las que se sujeta la actividad aseguradora de las mutualidades de previsión social puede perfectamente asimilarse, desde el punto de vista funcional, a la autorización de una nueva entidad aseguradora, al menos en aquellos sectores del ramo correspondiente que se hallaban anteriormente extramuros de las posibilidades de actuación de la entidad que pretenda ampliar sus prestaciones. Visto desde el prisma contrario este hecho representa la creación de nuevos riesgos potenciales no sólo para los propios tomadores de seguros, sino también para la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. Se trata de un valor de relevancia supraautonómica, que trasciende la concreta situación analizada».

«Profundizando en esta misma idea, debemos señalar que, como acertadamente pone de manifiesto el Abogado de la Generalidad de Cataluña, los requisitos sustantivos exigidos en el art. 66.2 de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados para que las mutualidades de previsión social puedan obtener y conservar la autorización que les permite proceder a la ampliación de prestaciones responden a criterios eminentemente técnicos y con ellos se pretende garantizar la estabilidad de estas entidades en su nueva actividad aseguradora».

«Tampoco merece reproche alguno, desde la perspectiva competencial, la modalidad concreta elegida por el legislador estatal para esa intervención preceptiva». «Pues bien, en

el esquema de la Ley este tipo de autorizaciones lleva aparejada la posibilidad de desarrollar el negocio asegurador de todo el espacio económico europeo. Ahora bien, como quiera que la concesión de este tipo de autorizaciones está reservada a la competencia estatal, según tuvimos ocasión de recordar anteriormente, la estimación del recuro de inconstitucionalidad en este punto generaría una antinomia entre el art. 66.3 y la disposición transitoria primera de la Ley (actualmente, disposición adicional quinta del texto refundido), habida cuenta de que se atribuiría una eficacia extraautonómica a la autorización en el primero de los preceptos que entraría en contradicción con lo establecido en las citadas disposiciones. Esta contradicción queda salvada porque uno de los requisitos para obtener la autorización para proceder a la ampliación de prestaciones consiste justamente en ser titular de una autorización válida en todo el espacio económico europeo.

Más importante acaso que lo anterior es el hecho de que las mutualidades de previsión social no están en principio autorizadas para operar en el espacio económico europeo en régimen de libertad de establecimiento o de libertad de prestación de servicios». «Pues bien, la forma jurídica que adopta la expresión de la intervención estatal en el procedimiento de autorización de ampliación de prestaciones de estas entidades representa el reconocimiento de un derecho del que, en otro caso, sólo podrían disfrutar previa transformación de su naturaleza jurídica, adoptando la forma de sociedad anónima, mutua o cooperativa de seguros. No puede reputarse, por ello, contrario al orden de distribución de competencias el hecho de que el legislador estatal haya optado por llevar hasta sus últimas consecuencias funcionales la satisfacción de unos requisitos específicamente establecidos para las mutuas a prima fija. En especial, porque el otorgamiento de la autorización válida en todo el espacio económico europeo no suplanta la competencia autonómica de autorización definitiva de la ampliación de prestaciones y sólo la limita en el caso de que aquélla sea denegada. Parafraseando lo que sostuvimos en la STC 178/1992, de 13 de noviembre, podemos concluir afirmando que este modo de intervención estatal en el procedimiento de autorización de ampliación de prestaciones representa un control preventivo que garantiza que el desarrollo por las mutualidades de previsión social de la actividad aseguradora por ramos «se ajusta, sin sobrepasarlos, a los riesgos máximos que, de acuerdo con la política financiera del Estado, la estabilidad misma del sistema en su conjunto pueda soportar»; control, en fin, que, por sus características y significado, se ampara en las competencias del Estado sobre las bases de la ordenación del seguro (art. 149.1.11 CE), a pesar del carácter ejecutivo de las competencias cuestionadas, y de cuya formalización resulta el reconocimiento de un derecho a las entidades afectadas del que, en otro caso, carecerían» (F. J. 7 STC 173/2005).