|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 82/2004 |
| Fecha | de 17 de marzo de 2004 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez. |
| Núm. de registro | 5851-2003 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 5851-2003 |
| Fallo | Levantar la suspensión de los arts. 1; 4 b), en cuanto al inciso "sin perjuicio de las operaciones de reaseguro o coaseguro que lleven a cabo en cualquier forma"; 23.1; 25 y disposición final segunda de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de  junio, de mutualidades de previsión social. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 29 de septiembre de 2003, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, presentó escrito de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1; 4 b), en cuanto al inciso "sin perjuicio de las operaciones de reaseguro o coaseguro que lleven a cabo en cualquier forma"; 23.1; 25 y disposición final segunda de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de junio, de mutualidades de previsión social.

El Abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE, a fin de que se acordara la suspensión de la disposición recurrida.

2. Mediante providencia de 21 de octubre de 2003 la Sección Tercera acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, al objeto de que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. También se acuerda tener por invocado el art. 161.2 CE que, a su tenor y conforme al art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aprobación de los preceptos impugnados. Por último se acuerda publicar la incoación del recurso y la suspensión decidida en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña".

3. Con fecha 31 de octubre de 2003 se registra en el Tribunal un escrito de la Presidenta del Congreso de los Diputados mediante el que se comunica que la Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones.

4. El día 4 de noviembre de 2003, el Letrado del Parlamento de Cataluña presenta, en la representación que ostenta, un escrito en el Registro del Tribunal mediante el cual se persona en el proceso y solicita una prórroga del plazo para formular alegaciones.

5. Por providencia de la Sección Tercera de 11 de noviembre de 2003 se tiene por personado al Letrado del Parlamento de Cataluña y se le prórroga en ocho días el plazo para formular sus alegaciones.

6. El día 13 de noviembre de 2003 el Presidente del Senado dirigió un escrito al Tribunal en el que le comunica que la Cámara se personará en el proceso y ofrece su colaboración.

7. El Letrado de la Generalidad de Cataluña presenta un escrito en el Tribunal el día 14 de noviembre de 2003 mediante el cual se persona en el proceso en representación del Gobierno de la Generalidad y presenta sus alegaciones, en las que solicita que en su día se desestime el recurso.

8. Con fecha 25 de noviembre de 2003 el Letrado del Parlamento de Cataluña evacuó, mediante el correspondiente escrito, el trámite de alegaciones que le fue conferido, solicitando del Tribunal que declare la plena constitucionalidad de los preceptos recurridos.

9. Por providencia de 4 de febrero de 2004 la Sección Tercera acuerda que, próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 de la Constitución desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados, se oiga a las partes para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que consideren conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

10. El Abogado del Estado presenta sus alegaciones relativas al incidente de mantenimiento o levantamiento de la suspensión con fecha 12 de febrero de 2004, solicitando que se mantenga la suspensión de los artículos recurridos. Dichas alegaciones se resumen a continuación.

a) En primer lugar el Abogado del Estado alude a la reiterada jurisprudencia del Tribunal relativa a la ratificación o levantamiento de la suspensión de los preceptos objeto del recurso de inconstitucionalidad, citando los Autos en que la misma se contiene (AATC 39/1992, 243/1993, 46/1994, 251/1996 y 71/2003 entre otras muchas).

b) Seguidamente hace referencia a unos datos estadísticos facilitados por la Secretaría de Estado de Economía acerca del avance de las mutualidades de previsión social en el sector asegurador.

Así indica que del conjunto de mutuas y mutualidades de previsión social de ámbito nacional sujetas a control del Ministerio de Economía el 7,5 por 100 tienen su domicilio en Cataluña, con un volumen de negocio importante, pues obtienen el 14,8 por 100 de los ingresos totales de estas entidades y mantienen unas provisiones técnicas del 11,5 por 100 del total.

En relación con las sociedades anónimas, el 26 por ciento tienen su domicilio en Cataluña, con un 26,8 por 100 del total de ingresos y el 29,5 por 100 de las provisiones técnicas.

En lo relativo a los planes y fondos de pensiones, el 25 por 100 de las entidades gestoras correspondientes tienen su domicilio en Cataluña, con un total de casi el 20 por 100 del total de los activos, canalizando casi el 40 por 100 de las aportaciones realizadas en el pasado ejercicio 2002.

En cuanto a los mediadores de seguros, el 16 por 100 tienen su domicilio en Cataluña.

Estos datos ponen de relieve, según el Abogado del Estado, las distorsiones jurídicas y económico-administrativas y la incertidumbre que generaría, de entrar en vigor los preceptos recurridos, la contradicción entre la legislación básica estatal y la autonómica impugnada.

C) En cuanto al art. 1 y la disposición final segunda, apartado 2 de la Ley 10/2003, ambas se han recurrido como consecuencia de que establecen como criterio determinante de la competencia de la Generalidad de Cataluña sobre mutualidades de previsión social el del domicilio o el de territorio en el que se desarrolla la actividad principal, criterios que son contrarios a lo establecido en el art. 69 de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, precepto que limita la competencia autonómica respecto a las entidades aseguradoras a aquellas cuyo "domicilio social, ámbito de operaciones y localización de riesgos en el caso de seguros distintos del de vida y asunción de los compromisos en el supuesto de seguros de vida que aseguren, se circunscriban al territorio de la respectiva Comunidad Autónoma".

De este modo, mientras que la normativa básica estatal requiere el cumplimiento simultáneo de tres puntos de conexión y se refiere primordialmente a mutualidades de previsión social y mutuas y sociedades anónimas, el art. 1 impugnado sólo exige el cumplimiento de uno de los puntos de conexión que el precepto relaciona y la disposición final segunda, apartado 2 sólo prevé como punto de conexión determinante de la competencia autonómica el del domicilio en Cataluña.

De este modo, el levantamiento de la suspensión de estos preceptos conduciría a una innegable confusión en cuanto a la exacta distribución competencial y, por ello, en cuanto a la legislación aplicable. Esta indeterminación competencial se produciría tanto si se exigen los dos puntos de conexión que se prevén en el art. 1 como si se exige sólo uno de ellos.

Por su parte la asunción de competencias que implica la disposición final segunda, apartado 1, también genera problemas de coherencia e incertidumbre de la distribución competencial, pues proyecta su regulación sobre otras entidades que no se hallan incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 10/2003, tales como las mutuas de seguros, planes y fondos de pensiones, sociedades gestoras de las anteriores y cualquier otra entidad que pueda existir en el futuro, lo que supone la asunción de nuevas competencias distintas a las estatutarias. Ello coadyuvaría a generar una situación de incertidumbre jurídica si se levantara la suspensión, pues podría darse el caso de que las mutualidades con domicilio social en Cataluña, pero con un ámbito de operaciones más amplío que el correspondiente a dicha Comunidad, se encontrasen sometidas cada una al control de dos Administraciones diferentes como consecuencia de haber optado regida cada mutualidad por una de las Leyes vigentes, estatal o autonómica.

Con ello se produciría una patente vulneración del principio de seguridad jurídica, creándose una situación de incertidumbre tanto para los asegurados como para las entidades de supervisión, afectándose también a los tomadores de seguro, al desconocerse a quien incumbe el ejercicio de las potestades que procedan.

Lo propio serviría respecto de las mutuas o sociedades anónimas o gestoras de fondos de pensiones con domicilio en Cataluña, pues si operasen en un ámbito superior a dicha Comunidad serían autorizadas y sometidas al control del Ministerio de Economía, pero en aplicación de la ley recurrida serían controladas en los aspectos organizativos por la Generalidad. Por tanto en dichos aspectos organizativos las entidades quedarían sometidas a dos reglamentaciones diferentes y a dos Administraciones también distintas. Sólo el mantenimiento de la suspensión permitiría evitar la aludida confusión normativa.

d) Seguidamente, el Abogado del Estado examina los arts. 4 b), 23.1 y 25, proponiendo también la ratificación de la medida cautelar de suspensión acordada.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 30/1995 y en el Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de las Mutualidades de Previsión Social, estas mutualidades requieren unas garantías financieras más reducidas que las exigidas a las restantes entidades aseguradoras, por tratarse de entidades que únicamente aseguran determinadas contingencias, limitadas cualitativa y cuantitativamente. Además, estas entidades sólo operan por prestaciones y no por ramos de seguros.

Así, la previsión de riesgos sobre personas se conecta a ciertas contingencias (muerte, viudedad, orfandad y jubilación, matrimonio, maternidad, etc.). También pueden realizar operaciones de seguro de accidentes e invalidez en el trabajo, enfermedad, defensa jurídica y ciertas ayudas familiares. Las prestaciones que garanticen no pueden exceder de 21.000 euros como renta anual. En la previsión de riesgos sobre las cosas pueden garantizar las que afecten a viviendas de protección oficial, maquinaria de pequeños empresarios y cosechas de los agricultores.

En relación con las garantías financieras, las mutualidades, a diferencia del resto de entidades que operan en el ramo de vida, tienen una exigencia de cifra del fondo mutual de 30.050 euros, mientras que la exigida al resto de entidades oscila entre 9.015.181 a 3.380.692 euros. En el resto de las ramas las diferencias de fondos mutuales son similares. Análogos diferencias se producen en cuanto a los fondos de garantía y al margen de solvencia.

Expuesto lo anterior, el art. 23.1 de la Ley 10/2003 incurre en extralimitación competencial al suponer una ampliación de prestaciones que, conforme a la legislación básica, resulta irrealizable para las mutualidades de previsión social de competencia autonómica. Las mutualidades de previsión social han de operar por razón de las prestaciones previstas en los preceptos básicos correspondientes de la Ley 30/1995 (arts. 1.1, 65 y 66) y de su Reglamento (arts. 4, 15, 16, 18 y 19), necesitando, para operar por ramos, de una autorización de ampliación de prestaciones, para lo que se exige precisamente, a su vez, ser titular de una autorización para todo el espacio económico europeo [art. 66.1 a) de la Ley 30/1995?.

Sin embargo tales requisitos no se cumplen para las mutualidades de previsión social sometidas al control de las Comunidades Autónomas, las cuales aseguran contingencias limitadas cuantitativa y cualitativamente, con garantías financieras menores.

El art. 23.1 impugnado dispone que las mutualidades de previsión social sometidas a la ley catalana operen "por prestaciones y también por ramos", sin establecer los requisitos a cumplir en cada caso. Recordando que el punto de conexión de la ley catalana permite la existencia de mutualidades que operen más allá del territorio de Cataluña y que, sin embargo, estén sometidas a la competencia autonómica, se produce así una vulneración de la base estatal que no permite a aquellas optar a la ampliación de prestaciones, toda vez que según el punto de conexión estatal no actúan en todo el territorio nacional y ello es requisito imprescindible para la ampliación de prestaciones.

Por tanto, si se levanta la suspensión del precepto, la Generalidad puede conceder la autorización para operar por ramos de seguro a mutualidades de previsión que no cumplen las condiciones exigidas por la normativa básica. Ello produciría una patente desigualdad respecto a las mutualidades de previsión social que operan sólo en otras Comunidades Autónomas o que lo hacen en el conjunto del territorio nacional. A lo cual se añade una situación de inseguridad jurídica que afecta a quienes contraten con las mutualidades sometidas a la ley autonómica, en tanto que se confundirá los límites cuantitativos y cualitativos de las prestaciones.

Por lo que se refiere a los arts. 4 b) y 25, ambos incurren también en extralimitación competencial.

El art. 4 b) establece como requisito de estas mutualidades el "asumir directamente los riesgos garantizados a sus asociados, sin perjuicio de las operaciones de reaseguro o coaseguro que llevan a cabo en cualquier forma de acuerdo con la normativa que en cada caso les sea de aplicación". El art. 25, por su parte, establece que las mutualidades de previsión social pueden llevar a cabo operaciones de coaseguro y de aceptación en reaseguro, admitiendo exclusivamente la cesión de reaseguro.

El levantamiento de la suspensión de ambos preceptos, al contravenir la normativa básica contenida en el art. 64.3 h) de la Ley 30/1995, que prohíbe realizar a las mutualidades estas operaciones de coaseguro y reaseguro, haría desparecer la igualdad en la prohibición que se impone a estas entidades, permitiéndose en Cataluña la realización de operaciones que están vedadas en otras Comunidades. De no mantenerse la suspensión de ambos artículos, desaparecería el mínimo de garantía de solvencia de las mutualidades de previsión social, a cuya garantía se endereza el art. 64.3.h) de la Ley 30/1995 y, con ello, el mínimo uniforme de tutela para asegurados y beneficiarios en todo el territorio nacional.

Todos estos perjuicios no se producirían si los preceptos recurridos se mantienen suspendidos hasta la resolución del fondo del asunto, por lo que el Abogado del Estado termina sus alegaciones solicitando la ratificación de la suspensión.

11. El día 17 de febrero de 2004, el Letrado del Parlamento de Cataluña presenta las alegaciones correspondientes al incidente de mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos recurridos de la Ley 10/2003. A continuación se sintetizan las mismas.

a) La representación procesal del Parlamento de Cataluña considera necesario recordar la doctrina del Tribunal Constitucional relativa al mantenimiento o levantamiento de la suspensión de las leyes autonómicas impugnadas (art. 161.2 CE), para lo cual reproduce los criterios contenidos en el ATC 199/2000, FJ 1, con cita de otras resoluciones a las que el mismo alude.

A continuación señala que desconoce los argumentos que pueda aducir el Abogado del Estado para solicitar el mantenimiento de la suspensión e, incluso, si tal pretensión de mantenimiento de la suspensión se planteará o no. Por lo que, sigue diciendo, no correspondiéndole, según la doctrina constitucional, la carga de la prueba de los hipotéticos perjuicios que el levantamiento de la suspensión pudiera provocar, se ve forzado a alegar en contra de la existencia de unos perjuicios cuyo planteamiento desconoce.

Tras ello manifiesta que no es inhabitual que entre las argumentaciones esgrimidas por el Abogado del Estado se haga referencia a los eventuales perjuicios que conllevaría para los destinatarios la falta de seguridad jurídica, en términos de certeza normativa, de su validez. A efectos de argumentación, aduce, ya ha respondido el Tribunal Constitucional negando virtualidad a que la quiebra de la seguridad jurídica pueda ser criterio determinante en procesos competenciales (ATC 12/1992, FJ 2).

Antes de exponer sus argumentos en relación con los preceptos impugnados afirma que entre estos pueden distinguirse tres bloques con un alcance distinto que reclaman una consideración separada.

b) El primer bloque está integrado, exclusivamente, por el art. 1 de la Ley impugnada.

En relación con este artículo los intereses públicos en juego son equivalentes : o ciertas mutualidades se hallan sometidas a la legislación estatal y a la intervención de la Administración del Estado o se hallan sometidas a la legislación catalana y a la intervención de la Administración de la Generalidad, sin que ello modifique en ningún caso las normas que, en el ámbito de la actividad aseguradora, rigen para las mutualidades de previsión social, lo que implica que para las mismas no se generan perjuicios apreciables por hallarse sometidas a uno u otro régimen.

Ciertamente, la aplicación de este artículo 1 tiene efectos, entre ellos que una mutualidad de previsión social sometida a la ley catalana pueda ser titular de una autorización válida para todo el Espacio Económico Europeo, lo que le permitiría disponer de una autorización de ampliación de prestaciones para operar por ramos. Sin embargo esta autorización no deriva en ningún caso de la ley catalana, sino del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa estatal, lo que implica que una eventual declaración de inconstitucionalidad de este artículo no perjudica las autorizaciones obtenidas por las mutualidades. Así pues no se encuentran argumentos que confirmen la existencia de perjuicios a terceros. En cuanto a los perjuicios para la Administración estatal o autonómica son equivalentes en una u otra decisión, pues son equivalentes las respectivas pretensiones: así se decidió en el ATC 417/1990 para un supuesto similar.

A lo anterior se añade, según el Letrado del Parlamento autonómico, que en el presente caso, si se analizan los títulos competenciales esgrimidos por las partes, existe una apariencia de mejor derecho en la posición defendida a la Generalidad que en la del Estado.

Así, el art. 149.1 CE no especifica en ningún apartado referencia alguna a las mutualidades de previsión social, aunque compete al Estado el establecimiento de las bases de la ordenación del crédito, la banca y los seguros (art. 149.1.11 CE). Por el contrario el art. 9.21 EAC otorga a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de mutualismo no integrado en la seguridad social, y el art. 10.1.4 EAC le atribuye también el desarrollo legislativo y la ejecución de la aludida competencia estatal. Adicionalmente la Generalidad tiene competencia exclusiva sobre fundaciones y asociaciones de carácter docente, artístico, benéfico-asistencial y similares (art. 9.24 EAC).

Así pues los títulos competenciales de la Generalidad son más específicos que los del Estado, y en ningún caso se discute que la actividad de estas mutualidades, que operan principalmente o tienen su domicilio en Cataluña, no deban someterse a la normativa básica del Estado en lo que se refiere exclusivamente a dicha actividad, sino si dichas mutualidades de previsión social deben someterse, en lo que se refiere a los elementos organizativos, a la legislación catalana o a otra legislación. Debe apreciarse que las mutualidades que operan principalmente en Cataluña tienen también su domicilio en Cataluña, y a la inversa, y que las competencias de la Generalidad se proyectan territorialmente. En suma, el art. 1 ofrece una apariencia de mejor derecho que la pretensión del Estado.

c) El segundo bloque lo integran el inciso impugnado del art. 4 b) y los arts. 23.1 y 25.

Según la representación del Parlamento de Cataluña en ningún momento se discute que el ejercicio de la actividad aseguradora de las mutualidades no deba someterse a la normativa básica del Estado en lo que se refiere a dicha actividad.

Así, de la lectura de los tres preceptos se desprende que en los tres casos se somete la actividad aseguradora a lo que pueda disponer la normativa vigente en la materia. Será la legislación básica establecida por el Estado la que determine hasta qué punto las mutualidades de previsión social pueden llevar a cabo operaciones de coaseguro y reaseguro o si pueden operar por prestaciones o también por ramos.

Por ello el levantamiento de la suspensión de los tres artículos no puede generar perjuicios de ningún tipo, ni tan siquiera desde la perspectiva de la seguridad jurídica, pues los destinatarios de la norma conocen la complejidad de la legislación en la materia y la actividad aseguradora está sometida a autorización y control de la Administración.

D) Por último el Letrado del Parlamento catalán incide en la disposición final segunda.

Señala al respecto que la misma tiene dos apartados. El primero tiene un carácter marcadamente declarativo, enmarcado en lo establecido por el propio Estatuto de Cataluña. Este apartado no determina, ni el objeto preciso de la competencia, ni la conexión territorial que deban tener quienes llevan a cabo actividades aseguradoras, sino una relación de actividades que se incardinan en los arts. 9.21 y 10.1.4 del Estatuto de Autonomía. Así pues el mantenimiento de la suspensión de este apartado carece de sentido, pues se refiere a actividades aseguradoras realizadas por diversas personas o entidades, y dichas actividades se someten, de nuevo "a las definiciones legales que procedan".

El segundo apartado de esta disposición tiene otro contenido, lo que condujo a que el Abogado del Estado realizara, en el escrito de demanda, alegaciones conjuntas entre dicho apartado y el art. 1 de la ley recurrida. De hecho los argumentos utilizados en este escrito sobre el art. 1 pueden suscribirse íntegramente en relación con este apartado segundo, en la medida que no se produce perjuicio a terceros y que los intereses de la Administración del Estado que están afectados son equivalentes a los de la Generalidad. La apariencia de mejor derecho también avala este apartado segundo, por el hecho de que las normas organizativas aplicables a estas entidades se integran en su estatuto personal y éste está determinado por el domicilio social, en concordancia asimismo con las reglas fijadas por el art. 9.1, en conexión con el art. 16.1, del Código civil en relación con las personas jurídicas.

Por todo ello, solicita el levantamiento de la suspensión de todos los artículos impugnados.

12. El Letrado del Gobierno de la Generalidad de Cataluña presenta sus alegaciones sobre este incidente el día 17 de febrero de 2004, solicitando del Tribunal que levante la suspensión de todos los preceptos que se encuentran suspendidos al día de hoy. En dichas alegaciones sostiene lo siguiente

a) Es doctrina consolidada del Tribunal que el levantamiento o mantenimiento de la suspensión derivada de la invocación del art. 161.2 CE se ha de dirimir en función de varios criterios. El primero es el de la presunción de legitimidad de las normas, en especial de las que tienen fuerza de ley, por el interés general que se conecta a su despliegue, en cuanto expresión de la voluntad popular. En segundo lugar han de ponderarse los intereses en presencia, tanto públicos como privados. Y, en tercer lugar, han de considerarse los perjuicios de imposible o difícil reparación que pueda producir la aplicación de la norma o su suspensión. Esta valoración debe hacerse al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulen en la demanda, correspondiendo al Gobierno la justificación del mantenimiento de la suspensión.

Frente a esta doctrina consolidada no cabría oponer una presunción de preeminencia del Gobierno del Estado derivada del privilegio de provocar la suspensión automática de la disposición recurrida. Ciertamente no cabe negar que la Constitución en algunos supuestos ha atribuido una posición de preeminencia al Gobierno del Estado (caso del art. 161.2 ó del art. 155), pero no parece que ello deba extenderse más allá de los supuestos expresamente previstos en el texto constitucional.

En este sentido no parece que la comparación entre los apartados 2 y 3 del art. 64 LOTC, relativos al conflicto de competencias, pueda aportar argumento alguno a favor de dicha preeminencia. La comparación entre ambos apartados únicamente puede llevar a constatar su obviedad: el Estado dispone del privilegio de provocar automáticamente la suspensión y las Comunidades Autónomas no.

Ciertamente ni la Constitución ni la LOTC especifican los criterios que deberá utilizar el Tribunal para acordar el mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Ante este silencio lo más razonable es aplicar por analogía la norma con la que el supuesto de hecho tiene "identidad de razón" (art. 4 del Código civil), que en este caso sería el art. 64.3 LOTC.

Por el contrario, argumentar que el levantamiento de la suspensión supone innovar la situación anterior, por lo que el levantamiento es lo que debe justificarse, y no su mantenimiento, supondría pasar del privilegio de la suspensión automática por tiempo limitado al privilegio de la inversión de la carga procesal de justificar la necesidad de la medida cautelar cuyo mantenimiento se solicita, sin que exista base constitucional ni legal para entenderlo así.

El Letrado de la Generalidad, en este punto, recuerda el origen del art. 161.2 de la Constitución, que se incorporó en sustitución de un precepto (art. 143 del anteproyecto) que atribuía al Gobierno del Estado un derecho de veto suspensivo contra las leyes autonómicas, que se podía levantar si la ley era nuevamente aprobada por la mayoría absoluta de la Asamblea legislativa. No tendría sentido, según la representación procesal de la Generalidad, que el precepto finalmente aprobado permitiera, no ya obtener una suspensión temporalmente acotada, sino prolongar la norma hasta que el Tribunal decidiera sobre el fondo, con una carga procesal menor que la que debería soportar quien plantease una pretensión semejante en un juicio cautelar.

En definitiva, la doctrina constitucional no otorga una posición de ventaja a la Comunidad Autónoma, sino que, simplemente, aplica la regla general según la cual la acreditación de la necesidad de adoptar una medida cautelar corresponde a quien la solicita. Con todo la posición de la Comunidad Autónoma es menos ventajosa que la de una parte procesal frente a la que se solicita tal medida (así, la del Estado en el caso del art. 64.3 LOTC). En efecto, en un juicio cautelar la parte que pretende que se acuerde una medida de este tipo, la argumenta y la solicita, y la otra parte puede contestar a los argumentos de contrario. En estos casos que nos ocupan la práctica procesal seguida impide que la Comunidad Autónoma conozca los argumentos en que se basa la solicitud de mantenimiento de la suspensión.

De la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia se infiere que la legitimidad democrática de la ley refuerza su presunción de constitucionalidad, estando fuera de discusión que la Ley autonómica emana del Parlamento de la Comunidad, es decir, tiene conexión directa con la voluntad popular (STC 137/2002). No puede argumentarse, frente a ello, que el Gobierno del Estado tiene igual legitimación democrática, pues aquella legitimación es de carácter directo y la de este último es indirecta.

El carácter abstracto de la ley, sigue argumentado el Letrado de la Generalidad, debe conducir a que la suspensión de ésta deba ser acordada de forma más restrictiva que en el caso de los actos no normativos, como ha sido puesto de relieve por la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con las medidas cautelares.

De otro lado la LOTC no recoge el requisito de la apariencia de buen derecho en ninguno de los supuestos de suspensión previstos en los procesos constitucionales. El Tribunal Constitucional ha seguido este criterio en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad y del conflicto positivo de competencia, rehuyendo entrar en el fondo del asunto, salvo el reconocimiento de alguna "mirada de soslayo" (ATC 347/1995) o el supuesto excepcional de preceptos muy parecidos a otros ya declarados inconstitucionales (ATC 78/1987). En todo caso la apariencia de buen derecho no supondría la exoneración de la acreditación de perjuicios, sino que dicha apariencia actuaría como requisito añadido a todos los demás, tal y como ocurre en el ámbito del proceso civil o del contencioso- administrativo.

b) Seguidamente el Letrado de la Generalidad de Cataluña manifiesta que, en este momento procesal y en defecto de conocer las alegaciones del Abogado del Estado, la aplicación de los preceptos suspendidos no puede comportar consecuencias materiales negativas para las mutualidades de previsión social ni para el interés general.

Como punto de partida de su alegato señala dicha representación procesal que el recurso de inconstitucionalidad se plantea por la existencia de una colisión normativa entre la ley básica estatal, Ley 30/1995, de ordenación y supervisión de los seguros privados, y la Ley catalana 10/2003. Dicha colisión no se refiere a la regulación material de la actividad propia de las mutualidades de previsión social, sino que lo que se cuestiona es el alcance del ámbito competencial de la Generalidad en cuanto a ordenar y controlar a aquéllas y a su actividad en Cataluña. Es decir, se discute qué Administración es competente para ejercer las funciones de índole administrativa sobre dichas mutualidades, cifrándose la discrepancia en cuatro artículos y una disposición final.

Tras ello comienza su examen por el art. 1 y la disposición final segunda, reproduciendo su contenido. Seguidamente destaca que en el recurso no se plantea que estos preceptos hayan establecido una regulación material concreta sin respetar las bases materiales dictadas por el Estado, sino los criterios de deslinde competencial en materia de seguros que determinan el ejercicio de las correspondientes competencias de las Generalidad de Cataluña. Al efecto señala que ambos preceptos remiten, respectivamente, a "las definiciones legales que procedan" y a lo "establecido por la normativa estatal" reguladora de la actividad.

Por tanto no puede derivarse perjuicio alguno para el normal ejercicio de la actividad aseguradora de estas entidades domiciliadas en Cataluña ni para quienes utilicen sus servicios, pues, con independencia de cual sea la Administración actuante, la actuación administrativa debe regirse por los parámetros establecidos en la Ley 30/1995, de manera que se trate de una actuación notablemente reglada.

Algo semejante ocurre con el resto de los preceptos impugnados, arts. 4 b, 23.1 y 25. De las tres se denuncia que no respetan las limitaciones que la normativa básica estatal impone a la actuación de las mutualidades de previsión social. Pero en los tres casos, indica la representación procesal del Gobierno catalán, se ignora la explícita remisión que dichos preceptos realizan a las normas estatales que sean de aplicación. En consecuencia no cabe achacar al texto legal recurrido contraposición alguna con lo dispuesto por las bases estatales.

El mantenimiento de la suspensión de estas normas no se justifica en último término por la presunta gravedad del perjuicio que para la seguridad jurídica ha de producir la aplicación de esta Ley, pues este argumento ya ha sido rechazado por el Tribunal (ATC 12/1992, FJ 2), de manera que no cabe considerar que la pendencia de un recurso de inconstitucionalidad sea una circunstancia generadora de inseguridad jurídica que justifica el mantenimiento de la suspensión de la ley autonómica.

Puesto que, tanto desde la perspectiva del interés general como desde la perspectiva de los intereses particulares afectados, encarnada en la de las mutualidades afectadas, no se provocan perjuicios de imposible o difícil reparación, se solicita que se levante la suspensión de los artículos impugnados.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de esta resolución es determinar, de acuerdo con el art. 161.2 CE, si procede mantener o levantar la suspensión de la vigencia que afecta a los arts. 1; 4 b), en cuanto al inciso "sin perjuicio de las operaciones de reaseguro o coaseguro que lleven a cabo en cualquier forma"; 23.1; 25; y disposición final segunda de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de junio, de mutualidades de previsión social, preceptos que se encuentran suspendidos en su aplicación como consecuencia de que se ha invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE al plantear el recurso de inconstitucionalidad contra dichos preceptos.

2. Sobre este tipo de incidentes de suspensión existe una consolidada doctrina constitucional, según la cual para su resolución es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentren implicados, tanto el general y público, como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. En este sentido ha de recordarse que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no sólo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que "es preciso demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos, ya que debe partirse en principio de la existencia de una presunción de constitucionalidad a favor de las normas o actos objeto de conflicto (AATC 472/1988, 589/1988, 285/1990, 266/1994, 267/1994, 39/1995 y 156/1996, entre otros)" (ATC 100/2002, de 5 de junio, FJ 2).

3. Entrando a valorar las alegaciones de las partes de este proceso relativas a este incidente examinaremos en primer lugar el art. 1 de la Ley recurrida.

Dicho artículo establece lo siguiente : "Constituye el ámbito de aplicación de la presente Ley la regulación de la actividad del mutualismo no integrado en la Seguridad Social que llevan a cabo las mutualidades de previsión social que tienen su domicilio o que desarrollan su actividad principal en Cataluña"

El Abogado del Estado manifiesta que este precepto establece como criterio determinante de la competencia de la Generalidad de Cataluña sobre las mutualidades de previsión social el del domicilio o el del territorio en que se desarrolla la actividad principal de aquellas. Estos criterios son contrarios a lo regulado en el art. 69.2 de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, pues dicho precepto dispone que la competencia de las Comunidades Autónomas se circunscribe, en cuanto a la actividad aseguradora de las mutualidades de previsión social, a los supuestos en los que el domicilio de dichas mutualidades, el ámbito de sus operaciones y la localización del riesgo se circunscriben al territorio autonómico.

De este modo, argumenta el Abogado del Estado, mientras que la norma básica estatal referida requiere el cumplimiento simultáneo de tres puntos de conexión para que opere la competencia autonómica, el art. 1 de la Ley recurrida sólo prevé como punto de conexión exigible a los mismos efectos el del domicilio en Cataluña o el del desarrollo de la actividad principal en dicha Comunidad. Ello conduciría a una innegable confusión en cuanto a la exacta distribución competencial y, en consecuencia, en cuanto a la legislación aplicable, confusión que se habría de producir tanto si se exigen los dos puntos de conexión aludidos como si se requiere sólo la concurrencia de uno de ellos.

Se produciría, así, una patente vulneración del principio de seguridad jurídica, creándose una situación de incertidumbre tanto para las aseguradoras como para las entidades de previsión y tomadores del seguro. Por todo ello solicita que este precepto se mantenga suspendido.

El Letrado del Parlamento de Cataluña solicita el levantamiento de la suspensión de este artículo, pues, señala, los intereses públicos en juego son equivalentes: o ciertas mutualidades se someten a la legislación y a la intervención administrativa estatales o lo hacen a las de la Generalidad, sin que se modifiquen por ello las normas que son de aplicación a las mutualidades de previsión social. Por tanto no se generan perjuicios como consecuencia de que se siga una u otra opción, pues son equivalentes los que se producirían en uno y otro caso al Estado y a la Generalidad. En este sentido ya el ATC 417/1990 declaró que no se derivan menores garantías por el hecho de que las autorizaciones las otorgue un organismo autonómico en lugar de otro estatal. Por tanto en este caso no se producirían perjuicios para las autorizaciones otorgadas a las mutualidades y, por ende, a éstas, si en su día se produjera una declaración de inconstitucionalidad del precepto.

El Letrado de la Generalidad de Cataluña, por su parte, señala que no se reprocha a los preceptos impugnados que hayan establecido una regulación material concreta contraria a las bases establecidas por el Estado, sino los criterios de deslinde competencial en materia de seguros que determinan la competencia del Estado o de la Generalidad de Cataluña. Por tanto, no puede derivarse perjuicio alguno para el normal ejercicio de la actividad aseguradora de las entidades domiciliadas en Cataluña ni para quienes utilicen sus servicios, pues, con independencia de cual sea la Administración actuante, se seguirán los parámetros establecidos en la Ley básica (Ley 30/1995). Por ello solicita el levantamiento de la suspensión.

4. El único perjuicio que el Abogado del Estado anuda al levantamiento de la suspensión del art. 1 de la Ley recurrida es el de la quiebra de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en lo relativo a la certeza normativa, como consecuencia de la confusión que se produciría si en lugar del triple punto de conexión previsto en el art. 69.2 de la Ley 30/1992, precepto declarado básico, se aplicara sólo uno o los dos puntos de conexión regulados en el precepto catalán que estamos examinando.

En definitiva, el reproche que se dirige a este artículo es el perjuicio que se produce a los intereses generales y particulares como consecuencia de que, al reducir el número de puntos de conexión determinantes de la delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se genera confusión sobre la norma aplicable, con quiebra del principio de seguridad jurídica y se amplía el ámbito competencial autonómico a costa del que corresponde al Estado.

Como puede apreciarse, los perjuicios que se aducen están mecánicamente vinculados a la discrepancia de fondo que se plantea en el recurso de inconstitucionalidad, cuya valoración "resulta vedad[ad en este tipo de incidentes en los que sólo podemos atender a los perjuicios reales que se producirían si se aplicara la norma impugnada, pero sin entrar a valorar el fondo del asunto"(ATC 304/2001, de 11 de diciembre, con cita de otras).

En definitiva, nos encontramos de nuevo ante un supuesto de dualidad de normativas, la estatal y la autonómica, estando ambas dotadas de presunción de legitimidad. Pues bien, hemos de considerar que "acerca de la dualidad de regímenes jurídicos que pueden configurarse como consecuencia del alzamiento de la suspensión de normas autonómicas, este Tribunal ha declarado, ciertamente, que en algunos supuestos dicha dualidad puede generar perjuicios de tal alcance que resulte aconsejable mantener la suspensión. Sin embargo, como hemos recordado también en nuestro reciente ATC 174/2002, de 1 de octubre, FJ 5, esta doctrina invocada por la representación del Estado debe ponerse en relación con los asuntos allí examinados, sin que pueda considerarse aplicable a todos los supuestos, sino, más bien, al contrario, pues hemos dicho con reiteración que la existencia de dos legislaciones diferentes no puede convertirse en los procesos de discrepancia competencial en principio determinante del mantenimiento de la suspensión ya que si esa argumentación se aceptara la suspensión de las normas impugnadas por motivos competenciales sería siempre necesaria, ya que en todo conflicto de dicha naturaleza se produce una duplicidad de normativas, la estatal y la autonómica (AATC 417/1990, 144/1999 y 193/1999). En igual sentido, AATC 200/2000, de 25 de julio. FJ 4 y 304/2001, de 11 de diciembre, FJ 4, entre otros muchos" (ATC 99/2003, de 6 de marzo, FJ 6). En este supuesto, de acuerdo con lo alegado por las partes del proceso, podría producirse que, si se aplicara el precepto ahora examinado, determinadas mutualidades de previsión social que, de acuerdo con la normativa básica estatal, habrían de someterse a la competencia del Estado pasaran a ser competencia de la Generalidad de Cataluña. A este desplazamiento de la competencia no le anuda el Abogado del Estado ningún perjuicio adicional. Teniendo en cuenta todo lo expuesto, el planteamiento del Abogado del Estado no puede prosperar, pues ya hemos declarado en otro supuesto que "los perjuicios que señala el Abogado del Estado por la aplicación del régimen de concesión que la Ley impugnada establece... para el control de la seguridad industrial y que, según él, se realizaría con arreglo a parámetros menos rigurosos que los exigidos por la legislación estatal, no tiene más apoyo que la naturaleza estatal o autonómica del Organismo encargado de otorgar las autorizaciones, y de tal distinción no cabe suponer las menores garantías que, sin concretarlas, señala el Abogado de Estado" (ATC 417/1990, de 27 de noviembre, FJ 2). Por todo ello procede levantar la suspensión del art. 1 de la Ley 10/2003, pues los perjuicios que se alega que se producirían a los intereses públicos no pueden prevalecer, por su entidad, sobre los que se vinculan a la presunción de legitimidad de la ley catalana, y tampoco se aducen perjuicios respecto de los terceros afectados por la aplicación del precepto.

5. Conviene a la argumentación que examinemos seguidamente la disposición final segunda, pues, según las partes de este proceso, mantiene estrecha relación con el art. 1 que acabamos de valorar. La disposición final segunda establece lo siguiente : " 1. La Generalidad asume todas las competencias establecidas por los artículos 9.21 y 10.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en materia aseguradora, en particular las relativas a mutuas de seguros, planes y fondos de pensiones, sociedades gestoras de planes y fondos de pensiones, y cualquier otra persona o entidad, presente o futura, que lleve a cabo actividad aseguradora, de acuerdo con las definiciones legales que procedan. 2. La Generalidad tiene competencia sobre las personas o entidades con domicilio en Cataluña que llevan a cabo actividad aseguradora, en lo concerniente a los aspectos organizativos, mientras que en lo concerniente a la actividad deben atenerse a lo establecido por la normativa estatal."

Para el Abogado del Estado, el apartado 1 genera también problemas de incertidumbre sobre la distribución competencial, pues proyecta su regulación sobre otras entidades que no se hallan incluidas en el ámbito de aplicación de la ley recurrida, como son las mutuas de seguros, planes y fondos de pensiones, sociedades gestoras de las anteriores, etc. Ello, sostiene dicha representación, supone la asunción de competencias distintas a las estatutarias y genera también incertidumbre jurídica, pues podría darse el caso de que hubiera entidades que, domiciliadas en Cataluña, hubieran de someterse al control de dos Administraciones si su actividad se extendiese fuera del territorio catalán. En cuanto al apartado 2 el perjuicio se conecta al hecho de que las entidades domiciliadas en Cataluña que lleven a cabo una actividad aseguradora se encontrarían sometidas, en lo relativo a sus aspectos organizativos, a dos reglamentaciones diferentes, la estatal y la autonómica. Para el Letrado del Parlamento catalán el apartado 1 de esta Disposición final tiene un carácter meramente declarativo que, simplemente, relaciona actividades que se incardinan en los arts. 9.21 y 10.1.4 del Estatuto de Autonomía, actividades que, además, se someten a las "definiciones legales que procedan". En cuanto al apartado 2 aduce que plantea la misma problemática que el art. 1 de la Ley, de manera que los intereses públicos y privados implicados son similares en ambos preceptos, por lo que da por reproducida la argumentación correspondiente. El Letrado del Gobierno de la Generalidad participa también del criterio de que esta Disposición final está en estrecha relación con el art. 1, y señala que su aplicación no produce perjuicios, pues, en cuanto a su apartado 1, las actividades se someten a "las definiciones legales que procedan", y, respecto a su apartado 2, prevé que la actividad de estas entidades se sujete a "lo establecido por la normativa estatal".

6. Procede, pues, que examinemos lo aducido por las partes. En cuanto al apartado 1 de la disposición final segunda, el Abogado del Estado le atribuye un exceso competencial al incluir entre las actividades sometidas a la ley autonómica la que realicen ciertos entes que no son, propiamente, mutualidades de previsión social. Este exceso respecto al marco estatutario produciría incertidumbre e inseguridad jurídica. Este doble razonamiento no puede ser admitido como soporte suficiente para el mantenimiento de la suspensión de este apartado 1. Atribuir al mismo que ha excedido el marco estatutario supone prejuzgar la decisión sobre el fondo del asunto, y ello, ya lo hemos visto, es argumento ineficaz para resolver este incidente. En cuanto al alegato sobre la incertidumbre y la inseguridad jurídica que se generarían procede descartarlo asimismo por lo ya dicho sobre el art. 1, máxime cuando los perjuicios anunciados son en este caso marcadamente hipotéticos y de futuro, en lugar de ciertos y constatables, como resulta exigible (AATC 189/2001, de 3 de julio, 5/2002, de 15 de enero y 173/2002, de 1 de octubre, entre otros muchos). En cuanto al apartado 2 de la disposición final segunda los perjuicios alegados por el Abogado del Estado para el caso de que el mismo cobrara efectiva aplicación son, sustancialmente, los mismos que los expuestos en relación con el art. 1, por lo que han de ser igualmente desatendidos, de acuerdo con lo dicho en el fundamento jurídico 4. A mayor abundamiento se aprecia que este apartado 2 somete expresamente la actividad aseguradora de estas entidades a "lo establecido en la normativa estatal", y hemos considerado en otros casos que, cuando las normas impugnadas "contienen una específica invocación de sujeción a lo establecido en la normativa estatal", ello supone un reforzamiento de la presunción de legitimidad de dichas normas [ATC 200/2000, de 25 de julio, FJ 4 g). En similar sentido, ATC 144/1999, de 1 de junio, FJ 4]. Como conclusión de todo lo expuesto la suspensión de la disposición final segunda debe ser levantada.

7. Los arts. 4 b) y 25 pueden ser abordados conjuntamente, pues plantean cuestiones similares. El art. 4 b) dispone : "Las mutualidades de previsión social, para constituirse válidamente, deben cumplir, sin perjuicio de los otros requisitos que la normativa aplicable establezca, los requisitos siguientes : b) Asumir directa y totalmente los riesgos garantizados a sus asociados, sin perjuicio de las operaciones de reaseguro o coaseguro que lleven a cabo en cualquier forma, de acuerdo con la normativa que en cada caso les sea de aplicación" De este artículo sólo está recurrido el inciso "sin perjuicio de las operaciones de reaseguro o coaseguro que lleven a cabo en cualquier forma". Por su parte, el art. 25 establece : "Las mutualidades de previsión social pueden llevar a cabo operaciones de coaseguro y reaseguro de acuerdo con lo dispuesto por la normativa vigente".

El Abogado del Estado solicita el mantenimiento de la suspensión de ambos preceptos, pues señala que incurren en extralimitación competencial al prever que las mutualidades de previsión social lleven a cabo operaciones de reaseguro y coaseguro, lo cual contraviene lo regulado en el art. 64.3 h) de la Ley 30/1995, que prohíbe a aquéllas realizar tales operaciones. La consecuencia de ello sería el establecimiento de un régimen diferente para las mutualidades catalanas, que podrían realizar operaciones que no se efectúan en el resto de España, perjudicándose el mínimo de garantía de solvencia de estas entidades y, por tanto, la tutela de asegurados y beneficiarios. Para el Letrado del Parlamento de Cataluña la aplicación de estos artículos no genera perjuicio alguno, puesto que los mismos se sujetan expresamente a lo que disponga la normativa básica del Estado. Igual posición mantiene el Letrado del Gobierno de la Generalidad. La contravención por estos artículos de la normativa básica, aducida por el Abogado del Estado, es un perjuicio que se manifiesta directamente conectado a la discrepancia de fondo que determina el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad y que, como reiteradamente señalamos, no constituye un parámetro válido para resolver el incidente de mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los artículos recurridos en los procesos suscitados por motivos competenciales. Al sostenimiento de este criterio general debemos añadir en este caso que específicamente el art. 25 se somete a lo que disponga la normativa de "aplicación" o "vigente", invocación que, lógicamente incluye la normativa básica, lo cual, de acuerdo con la doctrina reseñada en el fundamento jurídico 6, refuerza la presunción de legitimidad constitucional de estos preceptos. A mayor abundamiento se aprecia que el art. 64.3 h) de la Ley 30/1995 no excluye totalmente el reaseguro, pues permite que las mutualidades de previsión social puedan "realizar operaciones de cesión en reaseguro con entidades aseguradoras autorizadas para operar en España", lo cual refuerza el anterior argumento. Por estas razones los perjuicios aducidos por el Abogado del Estado para el caso de que se levante la suspensión de estos artículos no pueden imponerse y prevalecer sobre la presunción de legitimidad de la ley catalana hasta que dictemos la correspondiente Sentencia, quedando abierta en todo caso la posibilidad de que, si la regulación analizada de la ley catalana, al ser aplicada supusiera perjuicios constatables, conforme a nuestra doctrina el Abogado del Estado se dirija de nuevo a este Tribunal solicitando la revisión del acuerdo que ahora adoptemos (AATC 934/1987, de 21 de julio; 128/1993, de 20 de abril; 268/1993, de 19 de agosto) y 99/2003, de 6 de marzo, FJ 7). En suma, la suspensión de ambos preceptos debe ser levantada. 8. Cumple, por último, examinar el art. 23.1, que establece lo siguiente : "Las mutualidades pueden operar por prestaciones y también por ramos, de acuerdo con la normativa básica aplicable y según determinen los estatutos y se establezca en el programa de actividades correspondiente, el cual debe someterse a autorización administrativa. Cuando la actividad prevea prestaciones de asistencia sanitaria, deben cumplirse las disposiciones establecidas por la normativa sanitaria.

El Abogado del Estado señala que este precepto permite que las mutualidades de previsión social sometidas a la ley catalana "operen por prestaciones y también por ramos", sin establecer los requisitos necesarios para ello en cada caso. Teniendo en cuenta que la ley catalana contiene puntos de conexión distintos que la ley estatal, las mutualidades sometidas a aquella tendrían un régimen diferente, con vulneración de la normativa básica. Además debe tenerse en cuenta que la normativa básica permite que las mutualidades operen por prestaciones, pero para que operen también por ramos deben obtener una autorización de ampliación que les permita operar en todo el espacio económico europeo. Por tanto, señala el Abogado del Estado, si se levantase la suspensión de este artículo, la Generalidad podría conceder la autorización para operar por ramos de seguro a mutualidades de previsión que no cumplieran las exigencias de la normativa básica, generándose la consiguiente desigualdad y quebranto de la seguridad jurídica si la suspensión se alzara. Para los Letrados del Parlamento y del Gobierno de Cataluña, el levantamiento de la suspensión no produce perjuicios ni al interés general ni al interés de los particulares, pues el artículo prevé que su aplicación se realizará de conformidad con lo que establezca la normativa básica y sólo se discute la Administración que resulta competente para actuar. Los perjuicios aducidos por el Abogado del Estado tampoco presentan en este caso la consistencia y gravedad necesarias para mantener en suspenso la aplicación de unos preceptos que se presumen legítimos hasta que recaiga la correspondiente Sentencia. En efecto, en cuanto a la primera consecuencia perjudicial que se alega que se produciría si el precepto se aplicara, esto es, la existencia de una doble legislación, con quiebra de la seguridad jurídica, debemos remitirnos, para descartar su relevancia en este incidente, a lo dicho en el precedente fundamento jurídico 4. En lo relativo a los perjuicios que se derivarían del hecho de que la Generalidad autorizara que las mutualidades sometidas a su ley realicen actividades aseguradoras por ramos contraviniendo la normativa básica remitimos también a los fundamentos jurídicos 6 y 7 para no apreciar la entidad y gravedad de dichos perjuicios, pues también el art. 23.1 prevé su aplicación "de acuerdo con la normativa básica" y la "normativa sanitaria", de manera que las autorizaciones de ampliación de prestaciones, de producirse, deberán otorgarse en el marco de la legalidad vigente. En suma, el perjuicio que podría producirse para los terceros implicados no es relevante, pues la autorización resulta reglada, mientras que el hecho de que la misma se otorgue por la Generalidad no conlleva un perjuicio grave para el interés general, toda vez que la ley autonómica también se endereza a su consecución. Por tanto procede levantar la suspensión del art. 23.1.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Levantar la suspensión de los arts. 1; 4 b), en cuanto al inciso "sin perjuicio de las operaciones de reaseguro o coaseguro que lleven a cabo en cualquier forma"; 23.1; 25 y disposición final segunda de la Ley del Parlamento de Cataluña 10/2003, de 13 de

junio, de mutualidades de previsión social.

Madrid, a diecisiete de marzo de dos mil cuatro.