

8. Finalmente, se contiene en el escrito de interposición del conflicto un último pedimento relativo a la no aplicabilidad en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia de cualquier otro precepto, no específicamente impugnado, que guarde conexión con los ya examinados, por incurrir en idéntico vicio de incompetencia. A este respecto, conviene dejar sentado —y con independencia de que la no estimación de las impugnaciones específicas evitaría de suyo la pretendida extensión de su nulidad, por conexión, a otros preceptos—, que no caben en la estructura del presente proceso constitucional impugnaciones globales e indeterminadas, pues el art. 63 L.O.T.C., en diversos pasajes, establece de modo inequívoco que el planteamiento de un conflicto positivo de competencia ha de versar sobre disposiciones concretas y determinadas (SSTC 1/1982, fundamento jurídico 7.º, y 141/1993, fundamento jurídico 5.º, entre otras). Con estos límites, no es prudente, ni siquiera posible, que este Tribunal proceda por sí mismo a la averiguación de qué normas del Real Decreto impugnado pudieran presentar dudas en cuanto a la titularidad estatal de la competencia que por su medio se ejercita.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Declarar que la competencia controvertida corresponde al Estado.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a quince de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Fernando García-Mon y García-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

1225

Pleno. Sentencia 330/1994, de 15 de diciembre de 1994. Recurso de inconstitucionalidad 2.061/1992. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la disposición adicional primera de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación en Seguros Privados. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.061/92, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por su Abogado don Xavier

Castrillo Gutiérrez, contra la Disposición adicional primera, en relación con diversos preceptos de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación en Seguros Privados. Ha comparecido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación, y ha sido Magistrado Ponente don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 31 de julio de 1992, don Xavier Castrillo Gutiérrez, Abogado de la Generalidad de Cataluña y en representación de su Consejo Ejecutivo, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición adicional primera en cuanto declara básicos diversos preceptos de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación en Seguros Privados.

2. El recurso se funda en las siguientes alegaciones:

A) La Ley de Mediación en Seguros Privados tiene por objeto regular las condiciones en las que deba ordenarse y desarrollarse la actividad mercantil mencionada (art. 1); una actividad cuyo ámbito material comprende la mediación entre los tomadores de seguro y asegurados, de una parte, y las entidades aseguradoras autorizadas para ejercer la actividad de seguros privados de otro, así como las actividades de promoción y asesoramiento preparatorios de la formalización de contratos de seguro y la posterior asistencia técnica al tomador del seguro, al asegurado o al beneficiario del seguro. De cuanto precede se desprende que el objeto de esta regulación no es propiamente la «actividad aseguradora» —a la que el legislador ya dedicó la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de Ordenación del Seguro Privado—, sino otra actividad ahora llamada de «mediación en seguros» y hasta ahora conocida como de «producción de seguros». Esta actividad, si bien normalmente se orienta a una posible contratación de seguros, se realiza al margen de la estricta relación aseguradora y dentro de lo que puede configurarse como una labor de asesoramiento profesional. Una y otra actividad, aunque guarden relación, no deben confundirse, de suerte que se aplican a ellas reglas competenciales distintas; y es obvio que la necesidad de una regulación unitaria en lo esencial en materia de contratos de seguros presenta una mayor justificación que la exigencia de que la actividad mediadora en seguros transcurra por los mismos cauces. Sin embargo, la Disposición adicional primera de la Ley recurrida determina que prácticamente todo el contenido de la misma deba ser tenido como básico; de manera que parece desprenderse de esto que el legislador estatal pretende asegurar un nivel de uniformidad en materia de mediadores de seguros igual, si no superior, al existente en la ordenación de los seguros. Por otra parte, la Ley controvertida ignora otros títulos competenciales, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, distintos al de la ordenación de los seguros: la legislación mercantil (art. 149.1.6 de la Constitución), las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 de la Constitución), y la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales (art. 149.1.30); y, por lo que atañe a las competencias de la Generalidad, los títulos relativos a los Colegios profesionales y al ejercicio de las profesiones tituladas (art. 9.23 del Estatuto de Autonomía), al comercio interior y a la protección del consumidor y del usuario (art. 12.1.5), y el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de ordenación de seguros (art. 10.1.4).

De este conjunto de competencias se deriva la necesidad de que el Estado respete los títulos competenciales más específicos y, a la vez, no restrinja innecesariamente las facultades de nivel meramente ejecutivo que deben corresponder a las Comunidades Autónomas. Nada de esto se respeta en la Ley recurrida que ha sido dictada siguiendo un planteamiento uniformista, de ordenación de múltiples cuestiones de detalle, y de asunción por parte del Estado de numerosas facultades ejecutivas. Sólo con carácter excepcional el apartado 3.º de la Disposición adicional primera admite que las Comunidades Autónomas puedan ejercer, en algunos limitados casos, las competencias que la Ley reserva al Estado.

En síntesis, el planteamiento impugnatorio que en este recurso se hace puede reconducirse a lo siguiente: la denuncia de la inconstitucional reducción por la Ley discutida de los títulos competenciales de relevancia, únicamente, a la ordenación de los seguros, en detrimento de títulos competenciales autonómicos; la atribución de las competencias de carácter ejecutivo en favor de la Administración del Estado, mediante el uso de unos criterios de conexión artificiales que alteran el orden competencial; y la reserva injustificada en favor de la Administración del Estado de las facultades administrativas de autorización y revocación para ejercer la actividad de correduría de seguros, a pesar de que en la propia Ley están configuradas como facultades de carácter reglado.

B) La Disposición adicional primera de la Ley en su apartado 1.º, califica como básica la práctica totalidad de la misma con la excepción de dos normas referentes a cuestiones de organización interna de la Administración estatal (arts. 15.4 y 16.2). Sin embargo, cuando en el apartado 3.º de la misma Disposición se permite que las Comunidades Autónomas con competencias ejecutivas en materia de seguros ejerzan las competencias reservadas a la Administración del Estado —en los supuestos que en el apartado 2.º se dispone—, se está implicitamente reconociendo que tales facultades no tienen carácter básico. En resumen, a través de este complicado sistema de dobles excepciones que efectúa la Disposición adicional primera se consigue «marear la perdiz» y que, en ese estado de confusión, salga beneficiado el Estado como único titular de facultades ejecutivas. No es difícil de imaginar que ante tan confusa normativa, los mediadores de seguros optarán por acudir a la Administración estatal. Es, pues, evidente, que esta norma viola el principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 de la Constitución, puesto que desdibuja el orden competencial vigente.

C) Ya se ha dicho que la Disposición adicional primera consta de tres apartados, de cada uno de los cuales cabe predicar motivos de incompetencia distintos:

a) Apartado 1.º de la Disposición adicional primera.

Se establece en este apartado el carácter básico de toda la Ley, «a efectos de lo dispuesto en el art. 149.1.11 de la Constitución», con excepción de los arts. 15.4 y 16.2. Debe considerarse contrario al orden constitucional de distribución de competencias que se declare por la Ley que toda la normativa responde al título de ordenación de los seguros privados, porque una regulación tan extensa y prolífica con frecuencia encuentra mejor apoyo en otras coberturas competenciales más específicas. Recuérdese que el objeto material de la Ley no son los seguros privados, sino la actividad profesional de mediación en seguros que efectúan los Agentes y Corredores —en el caso de ser personas físicas— y las Corredurías de seguros cuando se trata de personas jurídicas. Esta separación de ambas actividades se pone de manifiesto en el propio art. 3.2 de la Ley que prohíbe a los mediadores de seguros asumir directa o indirec-

tamente ninguna clase de riesgos ni tomar a su cargo, en todo o en parte, la siniestralidad objeto del seguro, siendo nulo todo pacto en contrario; a mayor abundamiento, en el apartado 3.º del mismo artículo se establece que la intervención del mediador de seguros no es preceptiva para la aceptación de coberturas de riesgos por las entidades aseguradoras; y otras regulaciones como es la dispuesta en el art. 4.2 de la Ley corroboran esta conclusión. Por otra parte, el interés público a defender en una y otra actividad es muy diverso, ya que los efectos jurídicos y las consecuencias económicas de ambas son muy distintos, como también lo son los perjuicios a los consumidores derivados directamente del contrato de seguro o del asesoramiento previo. Estas diferencias, trasladadas a las reglas de deslinde competencial, llevan a entender que el esquema diseñado por el constituyente respecto de la materia de seguros no es miméticamente trasladable a la mediación previa a la celebración del contrato de seguro. Así, la previsión de normas estatales básicas ex artículo 149.1.11 de la Constitución responde a la voluntad de conseguir una cierta unidad en la contratación de los seguros en todo el territorio español, «pero no puede decirse que la actividad de mediación en seguros requiera un grado semejante de unidad y uniformidad». Ciertamente, dada la conexión entre ambas actividades, algunos aspectos de la mediación pueden incidir en el contrato de seguro y ser, en consecuencia, considerados como atinentes a la regla competencial relativa a la ordenación de los seguros, pero es obvio que no siempre será así; además, incluso, en esos aspectos las normas básicas no tendrán por qué alcanzar el mismo nivel de concreción que en materia de actividad aseguradora. En suma, respecto de la mediación en seguros debe bastar con que el legislador indique los principios generales que han de regir esta actividad profesional sin entrar en cuestiones de detalle. Pero la Ley de Mediación en Seguros Privados no es un apéndice de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado, por tanto, nos hallamos ante un ámbito material que sólo en parte coincide con el previsto en el art. 149.1.11 de la Constitución y, por eso, sólo en parte también podrá ser ordenado por las normas básicas que se dicten al amparo de este precepto constitucional, en contra de lo que sostiene el apartado 1.º de la Disposición adicional primera de la Ley recurrida.

Por lo que atañe a los arts. 15 a 20 de la Ley, se regula en ellos la actividad de los Corredores de seguros. En el art. 15.1 se afirma que es requisito necesario para el ejercicio de esta actividad obtener la autorización previa de la Dirección General de Seguros. Esta autorización era hasta ahora inexistente, ya que el control de la actividad se venía tradicionalmente ejerciendo a través de los Colegios profesionales respectivos. La Ley incorpora un control administrativo efectuado por la Administración del Estado y no por los Colegios de Agentes y Corredores de Seguros. Este cambio pretende imponerse a la competencia exclusiva que la Generalidad de Cataluña ostenta sobre el ejercicio de las profesiones tituladas, según el art. 9.23 del Estatuto de Autonomía, utilizando el título del Estado sobre normas básicas de la ordenación de los seguros, todo lo cual produce un vaciado inconstitucional de las competencias autonómicas. No puede resultar de recibo que el dato de que los mediadores de seguros actúen sometidos al control de la Administración del Estado o a sus respectivos Colegios, o cualquiera otra de las regulaciones en este aspecto posibles, afecte directamente a la actividad aseguradora.

En efecto, para obtener la citada autorización administrativa para ejercer la actividad de Corredor, es preciso cumplir determinadas condiciones señaladas en el art. 15.2 para las personas físicas y en el art. 15.3 para

las personas jurídicas. Así a las personas físicas se les exige estar en posesión del diploma de «Mediador de Seguros Titulados» [art. 15.2 a)], entre otros extremos, y los administradores de las sociedades deben ser personas de reconocida honorabilidad comercial y profesional [art. 15.3 b)]; en el art. 17 se especifica con detalle qué debe entenderse por dicha honorabilidad y experiencia profesional; y en el art. 16.1 se encomienda a la Dirección General de Seguros la expedición de ese diploma, al tiempo que se fijan los requisitos para su obtención: tener capacidad legal para ejercer el comercio, no estar inhabilitado para el ejercicio de la actividad de Correduría de seguros ni encontrarse suspendido de determinadas funciones y superar la prueba selectiva de aptitud o un curso de formación en materias financieras y de seguros privados o, alternativamente, estar en posesión del título académico correspondiente a alguno de los estudios superiores que se mencionan. Se aprecia, pues, que los arts. 15 y 16 de la Ley consideran la actividad de los mediadores de seguros como ejercicio de una profesión titulada y que se equiparan los efectos del diploma de «Mediador de Seguros Titulado» y distintos títulos académicos. Por lo tanto, debe entenderse la Correduría de seguros como una profesión titulada y de ahí que todo ello pueda afectar a la competencia estatal sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos (art. 149.1.30 de la Constitución). Ahora bien, no es fácil entender por qué un acto reglado administrativo como es la homologación de cursos de formación para los futuros mediadores de seguros constituye una base de la ordenación material de los seguros en el sentido dispuesto en el art. 149.1.11 de la Constitución, ni es sencillo comprender por qué no pueden expedir los diplomas los órganos autonómicos competentes, en ejercicio de una facultad de ejecución asumida en el art. 15 del Estatuto, puesto que nada impide que la actividad autonómica de expedición de diplomas y homologación de cursos se haga aplicando los criterios establecidos por el Estado con arreglo al art. 149.1.30.

En definitiva, la reserva en favor de la Dirección General de Seguros de las facultades de expedición de dicho diploma y de homologación de los cursos, contenida en el art. 16.1, debe reputarse invasora de las competencias autonómicas de ejecución.

El Capítulo Tercero de la Ley está dedicado al régimen de control administrativo de la actividad de mediación en seguros (arts. 24 al 30), su contenido desciende a niveles de excesivo detalle como son designar la especialidad de los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado —Inspección de Entidades de Seguros y de Fondos y Planes de Pensiones— a quienes corresponde ejercer la función inspectora (art. 24.2); unos extremos que no pueden encontrar cobertura competencial en el art. 149.1.11 de la Constitución. Si es muy discutible que el Estado pueda establecer bases sobre la profesión titulada de los mediadores de seguros, también lo es que pueda establecer el régimen de su control administrativo. Por el contrario, ostentando la Generalidad competencias ejecutivas en materia de seguros, comercio interior y protección de los consumidores y usuarios, estas facultades deben corresponderle a ella. Y no cabe aceptar en este punto la introducción de un criterio de conexión distinto al de la estricta territorialidad de las competencias. A semejanza de lo que ocurre con las oficinas de las Cajas de Ahorro —según la doctrina establecida en las SSTC 48/1988 y 49/1988—, también las oficinas de los mediadores en seguros deben ceñirse a la normativa vigente en el lugar de su instalación, con independencia de donde radique la sede central o el domicilio social de la entidad mediadora.

Especial consideración merece lo dispuesto por la Ley en el art. 31, que forma el Capítulo Cuarto, intitulado «de la colegiación de Mediadores de Seguros Titulados». En él se regula, entre otros extremos, la existencia de los Colegios estableciéndose: que tienen ámbito territorial provincial, que son Corporaciones de Derecho público, y que a ellos pueden incorporarse voluntariamente las personas físicas que lo deseen y estén en posesión del diploma. Y en la Disposición adicional tercera se determina la transformación de los Colegios de Agentes y Corredores de Seguros en los Colegios de Mediadores de Seguros Titulados. Del tenor de estos preceptos y de otros puede deducirse: que las Comunidades Autónomas no pueden afectar en el ejercicio de sus competencias a los Colegios de ámbito provincial, sino sólo a los de distinta extensión; que lo establecido en el art. 31 en materia de colegiación voluntaria tiene consideración básica y de obligado cumplimiento; y que las actuaciones de las Comunidades Autónomas han de realizarse con cargo a sus propios recursos. Es obvio que toda esta regulación atañe a la competencia exclusiva de la Generalidad sobre Colegios profesionales, y, en concreto, sobre Colegios de Mediadores de Seguros, que es una materia distinta a la de los seguros privados y en la que no puede invocarse para ofrecer cobertura competencial a la regulación discutida el art. 149.1.11 de la Constitución. La competencia autonómica sobre Colegios profesionales (art. 9.23 del Estatuto) se ve condicionada por la facultad estatal de dictar normas básicas en materia de Administraciones públicas (art. 149.1.18 de la Constitución), según se interpretó en las SSTC 20/1988 y 87/1989. De acuerdo con esta jurisprudencia, es posible que el Estado elabore una normativa básica que afecte a los Colegios profesionales habida cuenta de su dimensión pública, pero sólo en la medida en que deba garantizarse en todo el territorio español la realización de funciones directamente conectadas con un interés público. Por esta misma razón, el nivel de lo básico será más débil cuanto menos intensa sea la dimensión pública del Colegio afectado. Así los intereses públicos son claros en los Colegios Notariales, según se sostuvo en la STC 87/1989. Mas, la dimensión pública de los Colegios de Mediadores de Seguros Titulados es muy reducida porque no ejercen su actividad en condiciones de exclusividad ya que las mismas funciones pueden ser efectuadas por agentes de las entidades de seguros —que no pueden acceder a los Colegios—, así como desde otras redes comerciales o financieras de distribución. Por otra parte, este modelo de colegiación voluntaria se opone a lo dispuesto en el art. 9.2 de la Ley de la Generalidad 13/1982, de 17 de diciembre, de Colegios profesionales que declaró como un requisito indispensable para el ejercicio de una profesión la incorporación al Colegio en el ámbito territorial del cual se pretende ejercer la profesión. Como conclusión, no es tan siquiera aceptable que desde el art. 149.1.18 de la Constitución se impida que Cataluña siga aplicando un modelo de colegiación obligatoria para los Mediadores en Seguros.

En resumen, la pretensión del apartado 1.º, de la Disposición adicional primera, consistente en declarar la práctica totalidad de la Ley como bases de la ordenación de los seguros, incurre en un constitucional desbordamiento de competencias, ya que se ordenan materias ajena a ese título competencial; y, además, se efectúa una prolífica regulación de detalle que, en modo alguno, posee carácter esencial o básico. Este planteamiento acaba por hacer imposible la competencia autonómica sobre Colegios profesionales. Por eso, sin negar que algunos preceptos de la Ley puedan configurar normas básicas ex art. 149.1.11 de la Constitución, los restantes deben poseer únicamente carácter supletorio.

b) Apartado 2.º de la Disposición adicional primera.

Se establece en él que la competencia de las Comunidades Autónomas a que se refiere el art. 39.2 de la Ley de Ordenación de Seguros Privados se entenderá circunscrita, en cuanto a los mediadores de seguros y a sus Colegios, «a aquéllos cuyo domicilio y ámbito de operaciones se limitan al territorio de la Comunidad». Este precepto muestra de manera evidente que el legislador estatal considera que la actividad de los mediadores de seguros puede reducirse a las reglas de reparto competencial sobre seguros. Y ya hemos visto que no es así. No cabe admitir, en consecuencia, que se condicione el ejercicio de las competencias autonómicas en esta materia al doble punto de conexión configurado por el domicilio y el ámbito de operaciones, extremos que reducen notablemente su ámbito material. El domicilio del mediador, tanto si se trata de personas físicas como de jurídicas, nada tiene que ver con la actividad de mediación en seguros ni con el lugar en que esta actividad se ejerce. De nuevo, no puede confundirse la labor de las entidades aseguradoras, donde si tiene sentido el nexo con el domicilio, con la actividad profesional de los mediadores de seguros. En cuanto al ámbito de operaciones, ya la STC 86/1989 interpretó el mencionado art. 39.2 de la Ley de Ordenación de Seguros Privados afirmando que este requisito no obsta a que puedan realizarse fuera del ámbito del territorio autonómico actividades instrumentales y ajenas a la típica actividad aseguradora. Trasladando esta doctrina, es claro que la actividad del mediador posee un carácter instrumental. En definitiva, el único criterio de conexión de la competencia que debe resultar atendible es el del lugar en que se realiza la actividad profesional de información y asesoramiento. Un punto de conexión que permitiría a cada Comunidad Autónoma regular y controlar las actividades de mediación que se realicen en su territorio. Estas consideraciones deben finalizarse recordando que no es lo mismo «el interés poliautonómico», que afecta a varias Comunidades Autónomas y puede satisfacerse mediante las actuaciones de cada una de ellas, que «el interés supraautonómico», esto es, el que excede al interés de las Comunidades y requiere la actuación del Estado. Al igual que el legislador estatal no puede alterar las reglas competenciales vigentes invocando los diversos intereses en juego (STC 49/1988), no cabe permitir que introduzca nexos de conexión que atraigan hacia la Administración del Estado el ejercicio de funciones ejecutivas que puedan ser realizadas en varias Comunidades Autónomas, por el hecho de que se refieran a una entidad que actúa en todas ellas al mismo tiempo.

c) Apartado 3.º de la Disposición adicional primera en relación con los arts. 15.1, 18.5 y 19.1.

En dicho apartado se establece: «En los supuestos del número anterior y de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.11 de la Constitución, las referencias que se hacen a los órganos de la Administración del Estado se entenderán hechas al órgano competente de la Comunidad Autónoma, quedando reservadas en todo caso al Estado la concesión de la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad de correduría de seguros y su revocación». El motivo de impugnación de este apartado es la inconstitucionalidad de su inciso final que reserva al Estado, en todo caso, las facultades ejecutivas de autorización de la actividad de Correduría de seguros, previstas en el art. 15.1 de la Ley y en el art. 18.5, así como de revocación de la misma dispuesta en el art. 19.1. Conviene insistir en que la facultad de fijar bases es una competencia normativa con el fin de establecer un mínimo denominador en todo el territorio nacional, y que únicamente cabe incluir potestades ejecutivas dentro de las bases de ordenación de un sector

cuando se trate de actuaciones que trasciendan del caso particular. En cambio, tanto la autorización como la revocación constituyen actos de ejecución que, en materia de seguros, han de ser atribuidos a las Comunidades Autónomas. La autorización es un acto de ejecución reglado, según se deduce del examen de los requisitos establecidos en los apartados 2.º y 3.º del art. 15 de la Ley; así la comprobación de los requisitos establecidos en las letras a), b) y c) del apartado 2.º es algo puramente mecánico, y el control de lo señalado en la letra d) tampoco supone un elemento discrecional que pudiera explicar la intervención de la Administración del Estado; y es indudable que la actividad administrativa de autorización habrá de ejercerse respetando las estrictas exigencias legales viniendo sometida a la oportuna revisión judicial. No encaja, pues, esta actividad ejecutiva de simple autorización en los supuestos excepcionales en que cabe incluir potestades de ejecución entre las normas básicas de ordenación del sector de los seguros y la finalidad de éstas debe entenderse satisfecha con la emanación de normas que regulen la concesión de la oportuna autorización. Así se reconoció en uno de los Votos Particulares a la STC 86/1989 al tiempo de enjuiciar la Ley de Ordenación de Seguros: «El papel de la Administración en la concesión de autorizaciones aparece delimitado como una competencia reglada de ejecución, y no hay, a mi parecer ningún motivo para estimar que la Administración de las Comunidades Autónomas vasca y catalana, en ejecución de la L.O.S.P., no vayan a aplicar, con las mismas garantías para los intereses generales y particulares afectados, los preceptos de la Ley, teniendo en cuenta los criterios en ella contenidos, de carácter básico, y, por ello, de común aplicación en todo el territorio nacional». Con mayor motivo debe aplicarse esta doctrina en el presente caso en el que no se trata de autorizar una actividad aseguradora, sino una actividad de asesoramiento profesional.

Si esto es así respecto de las facultades previstas en el art. 15.1 —personas físicas o jurídicas que ejerzan la actividad de corredor de seguros— y en el art. 19.1 —revocación de la misma—, a mayor abundamiento, respecto de la facultad recogida en el art. 18.5 y referida a la autorización para personas físicas o jurídicas de otros Estados miembros de la CEE que pretendan realizar su actividad en el territorio de una Comunidad Autónoma, puesto que juega aquí el título competencial autonómico referido a la ejecución de lo dispuesto en Tratados internacionales sobre materias de la competencia autonómica (art. 27.3 del Estatuto de Autonomía).

En virtud de lo expuesto, se solicita que se dicte Sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad de la Disposición adicional primera de la Ley recurrida en cuanto declara como normativa básica a los siguientes preceptos: en su apartado 1.º, en relación con los arts. 15 al 20, 24 al 31 y con la Disposición adicional tercera; en su apartado 2.º; y en su apartado 3.º, en relación con los arts. 15.1, 18.5 y 19.1.

3. Por providencia de 25 de agosto de 1992, la Sección de Vacaciones del Pleno acordó: admitir a trámite el recurso; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por medio del Ministerio de Justicia, al objeto de que formularen las alegaciones que estimaran procedentes en el plazo común de quince días; publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña para general conocimiento.

4. En escrito registrado el 8 de septiembre de 1992, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, facilitando su colaboración en el mismo.

5. El Presidente del Senado, en escrito registrado el 10 de septiembre de 1992, se personó en nombre de la Cámara, rehusando efectuar alegaciones y ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

6. Mediante escrito de alegaciones registrado el 16 de septiembre de 1992, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación, se personó en este procedimiento y solicitó que se dictara Sentencia desestimatoria del recurso en virtud de los siguientes razonamientos:

A) El apartado 1 de la Disposición adicional primera declara básicas ciertas «disposiciones» o enunciados normativos, pero no reserva a la Administración del Estado facultades ejecutivas.

El apartado 2.º contiene una norma especial de conflicto por la que se delimita la esfera de aplicación de las normas y actos autonómicos dictados en ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de las bases de ordenación del seguro (art. 10.1.4 del Estatuto de Autonomía); su fundamento se encuentra en el art. 39.2 de la Ley de Ordenación de Seguros Privados que es la norma general respecto de la cual esta Disposición adicional se presenta como norma especial; como se recordará el precitado art. 39.2 fue declarado constitucional en la STC 86/1989, fundamento jurídico 30, una decisión que fue luego confirmada por las SSTS 35/1992, fundamento jurídico 12, y 36/1992, fundamento jurídico 3.º En ellas se declaró que el artículo había sido dictado en ejercicio de la competencia estatal para resolver conflictos de leyes (art. 149.1.8 de la Constitución) y que la acumulación de tres puntos de conexión seleccionados por el legislador —domicilio, ámbito de las operaciones, y localización de los riesgos asegurados— no era contraria a la Constitución. Ahora los puntos de conexión para los mediadores de seguros son sólo dos.

El apartado 3.º contiene dos incisos diferentes, en el primero se declara que las referencias hechas en la Ley a los órganos de la Administración del Estado se entenderán efectuadas a la Administración autonómica en ciertos casos, y en el segundo inciso, se contiene una excepción a la regla general prevista en el inciso primero: la reserva en todo caso al Estado de la potestad de conceder la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad de Correduría de seguros y su revocación.

Sentado el contenido de esta Disposición adicional, en la demanda se discute que se invoque como único título competencial las bases de la ordenación de los seguros (art. 149.1.11 de la Constitución). Habrá que justificar, pues, las razones por las cuales la Ley invoca únicamente esa competencia estatal y precisar si el error en la invocación de un título competencial entraña inconstitucionalidad alguna.

El art. 4 c) de la Ley de Ordenación del Seguro Privado sometió a lo dispuesto en esa Ley a las personas físicas o jurídicas que realicen actividades de mediación en seguros y reaseguros, sin perjuicio de lo dispuesto en su legislación específica. El texto refundido aprobado por el Gobierno en aplicación de esa Ley (Real Decreto Legislativo 1.347/1985, de 1 de septiembre, modificado por otro Real Decreto Legislativo 1.300/1986, de 28 de junio, y por el art. 5 de la Ley 21/1990, de 19 de diciembre) decía en su Disposición final primera que determinados preceptos tenían carácter básico y, pese

a ser su tenor parecido al de la Disposición adicional ahora impugnada, no fue en su día recurrido. Es cierto que en ese texto refundido no se reservó al Estado la autorización para ejercer la Correduría de seguros, pero ello fue así sencillamente, porque el ejercicio de la profesión se sujetaba a una previa colegiación (art. 6.1) y no existía autorización administrativa.

Sea como fuere, desde el principio la actividad de mediación quedó sujeta a la cobertura competencial ofrecida por el art. 149.1.11 de la Constitución (STC 86/1989, fundamentos jurídicos 3.º a 7.º), aunque sin perjuicio de su legislación especial, la cual no es otra que la aquí enjuiciada Ley de Mediación en Seguros Privados que ordena esta actividad integrándola más estrechamente en la actividad aseguradora; esto se manifiesta cuando en el preámbulo de la Ley se califica la mediación como «actividad de distribución del seguro privado» y se critica la legislación que se deroga, porque entorpecía «la expansión de la industria aseguradora», al tiempo que se permite a las entidades aseguradoras utilizar redes de distribución de otras aseguradoras (arts. 3.3 y 8.2) e incluso que concierten la colaboración de entidades no aseguradoras (art. 6.1). Concebida la mediación como una actividad económica de distribución de productos de las aseguradoras, es razonable su consideración como parte de la ordenación del seguro privado, aunque sea con aspectos propios. Queda así justificada la invocación del art. 149.1.11 de la Constitución.

Es una cuestión distinta que, junto a este título constitucional, puedan concurrir otros como son la legislación mercantil (art. 149.1.6) tal y como resulta especialmente claro en los arts. 6, 7, 9, y 10.2 de la Ley; así en este último artículo se deroga el párrafo 1.º del art. 21 de la Ley del Contrato de Seguro y es indudable el carácter mercantil del precepto derogado.

Ahora bien, el error del legislador al no invocar otro título competencial que pueda justificar constitucionalmente su actuación debe tenerse por inocuo (STC 45/1991, fundamento jurídico 5.º). Y la propia demanda admite la existencia de otros títulos competenciales del Estado.

B) Tampoco viola la Disposición adicional primera el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3). Las omisiones o deficiencias técnicas de una norma legal no constituyen en sí mismas tachas de inconstitucionalidad. Para que la dicción confusa de un precepto justifique su falta de validez por motivos competenciales, es menester que se acredite un número suficiente de casos reales en los que tal confusión se demuestre. Nada de esto se hace en la demanda.

C) No es inconstitucional el apartado 1.º de la Disposición adicional primera en relación con los arts. 15 a 20, 24 a 31 y con su Disposición adicional tercera. Ya se ha dicho que, frente al planteamiento que en la demanda se hace referido al absoluto deslinde entre las actividades aseguradora y de mediación, la Ley integra la actividad mediadora dentro de la de seguro. Y no hay razón alguna para que algunos canales de distribución de seguros (arts. 3.5, 6.2, 3.3, 21, etc.) queden dentro de la regla competencial que entraña la ordenación de los seguros, y otras modalidades —Agentes y Corredores— resten fuera de ella, aunque sean objetos de una legislación específica.

Contra estas consideraciones, no es un argumento la prohibición contenida en el art. 3.2 de la Ley. Este precepto impide a los mediadores asumir la cobertura de riesgos, pero, obviamente, no impide que la ordenación de esta específica actividad se integre en la ordenación general de los seguros. Del mismo modo, que la mediación de estos Agentes y Corredores no sea exclu-

siva (art. 3.3), no hace sino subrayar su carácter de alternativa, integrada junto a otros mecanismos propios del sector globalmente considerado. Otro tanto cabe decir de los arts. 4.2 y 14.1 de la Ley que en modo alguno justifican la segregación que se pretende de la actividad mediadora del resto del sector de seguros.

Igualmente, no existe un fundamento constitucional suficiente para imponer un distinto grado en la actividad estatal de fijación de las bases en lo que atañe a la mediación en seguros. Es esa una legítima aspiración política de la parte actora, pero no una regla competencial.

Al razonar la inconstitucionalidad de los arts. 15 a 20 de la Ley, sostiene la demanda que la supresión de la colegiación obligatoria de los Corredores (art. 31.5) y el correlativo sometimiento a autorización administrativa para el acceso a tal actividad vacían las competencias autonómicas sobre profesiones tituladas, siendo ésta una opción del legislador que no puede tener carácter básico. Por otro lado, la reserva en favor de la Dirección General de Seguros de facultades ejecutivas para la homologación de cursos de formación y expedición de diplomas —se dice— es contraria a la asunción estatutaria de competencias sobre profesiones tituladas. Sin embargo, estas alegaciones sólo pueden entenderse dirigidas contra el régimen estatuido para los Corredores de seguros como personas físicas, pero no para las sociedades de correduría. No puede, pues, decirse que los arts. 15, 17, 18, 19 y 20 de la Ley vacíen la competencia autonómica sobre profesiones tituladas, sencillamente, porque el contenido de tales preceptos queda extramuros del ámbito del art. 9.23 del Estatuto, y, a lo sumo, sólo podría invocarse respecto del art. 16. Ello es así porque la Ley recurrida somete a autorización administrativa el ejercicio de una «actividad», ciertamente, pero entendida como «actividad empresarial», y respecto de la cual la obtención del diploma de Mediador de Seguros Titulado es únicamente un requisito entre otros.

Por otro lado, tampoco puede decirse que no sea básica la decisión de suprimir el régimen de colegiación profesional obligatoria de los Corredores y su sustitución por otro de autorización administrativa tanto para empresarios individuales como sociales. Este cambio afecta a las condiciones esenciales de ejercicio de una actividad empresarial, condiciones que han de ser uniformes a todo el territorio nacional y que pueden justificarse desde el art. 149.1.11 y desde el art. 149.1.1 en relación con el art. 38 de la Constitución. Del mismo modo, resultan también afectados los arts. 36 y 149.1.18 de la Norma fundamental en cuanto las decisiones sobre la colegiación varían esencialmente la naturaleza de los Colegios como Administraciones corporativas. No puede pensarse que una misma profesión esté sujeta a previa autorización administrativa en toda España, a excepción de en una Comunidad Autónoma en la que bastaría con colegiarse. «Menos pertinente» parece la invocación del art. 149.1.30 de la Constitución.

Según la demanda, la Ley crea una profesión titulada de «Mediador de Seguros Titulado». Pero en la STC 122/1989, fundamento jurídico 3.º, se señaló que el cumplimiento de determinados requisitos para poder ejercer una actividad laboral o profesional es algo bien distinto de la creación de una profesión titulada; una profesión es titulada cuando para ejercerla se exigen títulos académicos o estudios superiores específicos (STC 83/1984, fundamento jurídico 3.º, y 42/1986, fundamento jurídico 1.º). La obtención de una licencia o autorización administrativa o la superación de pruebas de aptitud previas a un nombramiento oficial no pueden confundirse con una profesión titulada (STC 122/1989). En el caso de estas profesiones sometidas a intervención administrativa, pero no tituladas, el título competencial

de relevancia no es el art. 149.1.30 de la Constitución sino el que corresponda por razón de la actividad; y así en el supuesto enjuiciado en la citada STC 122/1989, el título pertinente respecto de los guías e intérpretes de turismo era el turismo. En nuestro caso, respecto de los mediadores de seguros, deben ser las competencias acerca de la ordenación de los seguros.

La mediación en seguros no es una «profesión titulada», en el sentido del término a efectos del deslinde competencial, para ser mediador titulado no es preciso poseer estudios superiores o un título académico, basta con aprobar una prueba selectiva de aptitud organizada por el Consejo General de Colegios de Mediadores [arts. 16.1 c) y 31.6 a)], e, incluso, con superar un simple curso de formación [art. 31.6 b)]. Mas, aún admitiendo como hipótesis de razonamiento que la mediación en seguros fuera una profesión titulada y de colegiación voluntaria, nada habría en el art. 16 de la Ley que excediera de las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1 de la Constitución en sus apartados 1.º, en relación con los arts. 35.1 y 36, y en sus apartados 1.º y 30.º Las facultades que el art. 16 de la Ley atribuyen a la Dirección General de Seguros, expedir un diploma y homologar cursos de formación, pueden ser desarrolladas legislativamente y ejercidas por la Generalidad, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición adicional primera, apartado 2.º, es decir, tendrán eficacia sólo para operar en Cataluña como mediador titulado con domicilio en esa Comunidad. En consecuencia, los problemas de constitucionalidad del art. 16.1 de la Ley se desplaza al examen de la constitucionalidad de los apartados 2.º y 3.º de la Disposición adicional primera.

Los arts. 24 al 30 de la Ley se reputan inconstitucionales en la demanda sin argumento alguno y de manera genérica, mediante su puesta en conexión con el apartado 1.º de la Disposición adicional primera. La demanda les niega carácter básico y expresa una preferencia por un criterio territorial, según el cual correspondería a la Generalidad el régimen de control administrativo que en ellos se expresan. Esta argumentación implica, en realidad, una crítica de los puntos de conexión establecidos en el apartado 2.º de la Disposición adicional primera y, por eso, el rechazo de ese alegato puede ser reenviado a lo que se diga sobre ésta. Y, si se admite que el régimen sustutivo de la mediación en seguros privados tiene carácter básico (Capítulos Primero y Segundo de la Ley), deben tener idéntico carácter las normas sobre el régimen de control administrativo que son garantía de la regulación sustantiva.

Respecto del art. 31 y la Disposición adicional tercera de la Ley, la demanda parece partir de un equívoco. No es cierto que, con relación a las organizaciones colegiales de mediadores de seguros, las Comunidades Autónomas carezcan de otras facultades que las de colaborar en la supervisión de cómo se celebran las pruebas de aptitud, y de regular la creación, fusión y extinción, con cargo a sus recursos propios, de Colegios de distinta extensión a la provincial. Respetando lo dispuesto en el art. 31 y en la Disposición adicional tercera, la Generalidad puede dictar normas en uso de su competencia ex art. 9.23 del Estatuto de Autonomía, naturalmente, dentro del respeto a los puntos de conexión establecidos en la Disposición adicional primera, apartado 2.º.

Para contestar a las argumentaciones de la demanda respecto de la vulneración del art. 9.23 del Estatuto por el art. 31 y la Disposición adicional tercera de la Ley, aceptando a efectos dialécticos la invocación de ese título competencial, conviene recordar que el Estado dispone de competencia para fijar los principios y reglas básicas a que habrá de ajustarse en su organización y funciones cualesquiera Colegios profesionales. Dicho esto, es patente que los preceptos legales indicados tie-

nen muy presente la doctrina constitucional sentada en la STC 132/1989 sobre Cámaras Agrarias. Afirma la demanda que el nivel de lo básico ha de ser más débil cuanto menos intensa sea la dimensión pública del Colegio afectado, y que en los Colegios de Mediadores de Seguros esta dimensión es muy reducida, dado que se admite que la distribución de seguros puede hacerse por otros canales. Es verdad que la dimensión pública de los Colegios de Mediadores es reducida, si bien no tanto, pero, en cualquier caso, el art. 31 de la Ley no comete ningún exceso en la determinación de lo básico, se limita a fijar unas auténticas bases mínimas: ausencia de colegiación obligatoria, ámbito territorial de los Colegios, definición de sus rasgos esenciales, etc... En cuanto a la Disposición adicional tercera, su carácter básico es consecuencia del que goza el art. 31: es patente que la transformación de los antiguos Colegios y de los nuevos debe estar regulada de manera fundamentalmente uniforme para todo el territorio español (STC 132/1989, fundamento jurídico 29).

La demanda entiende que no puede ser básico el carácter voluntario de la colegiación (art. 31.1) ni tampoco que el ejercicio de la correduría de seguros no requiera la incorporación a un Colegio (art. 31.5). Pero para refutar esta tesis debe ser suficiente con recordar que la STC 89/1989, fundamentos jurídicos 5.^º y 8.^º reconoció que era una opción igualmente legítima para el legislador establecer o no la colegiación obligatoria; y la voluntariedad de adscripción a un Colegio es un rasgo esencial de la profesión de mediador de seguros que corresponde determinar a las Cortes Generales en virtud de los arts. 149.1.1, en relación con los arts. 35.1 y 36. 149.1.11 y 149.1.18 de la Constitución.

D) Tampoco es inconstitucional el apartado 2.^º de la Disposición adicional primera. Se determina allí: que la competencia de las Comunidades Autónomas a que se refiere el art. 39.2, de la Ley de Ordenación de los Seguros Privados se entenderá circunscrita en cuanto a los mediadores de seguros y a los Colegios constituidos por éstos a aquéllos cuyo domicilio y ámbito de operaciones se limiten al territorio de la Comunidad. Esta regla especial no es sino una especificación de la regla general contenida en el art. 39.2 de la precitada Ley, que fue declarada conforme a la Constitución en las SSTS 86/1989 y 35/1992. Adaptando al caso la doctrina expuesta en la STC 86/1989, fundamento jurídico 11, sobre el criterio del ámbito de operaciones, puede entenderse que un Corredor o sociedad de Correduría domiciliados en Cataluña limitan su ámbito de operaciones al territorio de esta Comunidad cuando realizan en ella su actividad mercantil típica, es decir, asesoran o informan sobre seguros privados dentro del territorio de Cataluña, cualquiera que sea el domicilio del cliente y el domicilio y ámbito de operaciones de la entidad aseguradora, así como el lugar de celebración y cumplimiento del contrato del seguro. Son ajenos a la esfera de competencias de la Generalidad los mediadores domiciliados fuera de Cataluña, aunque ejerzan su actividad también en ella, así como aquellos otros domiciliados dentro de Cataluña, pero que realicen su actividad mercantil fuera.

Por lo que toca a los Colegios, restan dentro de la competencia catalana los que tengan su domicilio en Cataluña. Por lo tanto, «ámbito de operaciones» debe entenderse en el sentido de que las actividades propias de los Colegios se realicen dentro de Cataluña; y, en consecuencia, la Generalidad podrá dictar normas respecto de los cuatro Colegios provinciales y de los de ámbito territorial distinto, pero interno al territorio de Cataluña.

Precisado así el sentido de esta norma, es imposible reprocharle inconstitucionalidad alguna, ya que es aún más favorable a las competencias autonómicas que el art. 39.2 de la Ley de Ordenación del Seguro Privado del que trae origen, puesto que elimina el criterio de la localización de riesgo, y emplea sólo los de el domicilio y ámbito de operaciones. La demanda contiene una crítica de oportunidad política sobre el uso de estos dos últimos criterios, diferenciando lo «poliautonómico» de lo «supraautonómico». Pero no se desprende de ahí una regla de competencia, ya que las tachas de artificialidad e innecesariedad no son traducen en una infracción de las normas constitucionales. Tampoco puede ser aceptado el argumento expuesto contra el criterio del domicilio, basado en que éste puede cambiar o no responder a la realidad; las definiciones legales de domicilio (art. 40 del Código Civil y art. 6 del Texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas) exigen un arraigo real mediante el empleo de las expresiones «residencia habitual», «centro de su efectiva administración y dirección», etc... Y no pueden servir de argumento contra un criterio normativo, situaciones marginales o contrarias a la norma. Una apostilla final debe hacerse, la diferencia entre el interés «poliautonómico» y «supraautonómico» sólo puede ser apreciada en una ponderación de intereses que haga bien el constituyente o, por debajo de él, el legislador estatal.

E) Del apartado 3.^º de la Disposición adicional primera, se impugna únicamente su inciso último en cuanto reserva al Estado la concesión «en todo caso» de la autorización administrativa para ejercer la actividad de la correduría de seguros y su revocación. Este inciso enlaza con los arts. 15.1, 18.5 y 19.1 de la Ley. Las palabras, «en todo caso» entrañan, efectivamente, la reserva en favor de la Dirección General de Seguros de estas facultades, incluso, para mediadores domiciliados en territorio catalán y cuyo ámbito de operaciones se limite a esa Comunidad. Es ésta una reserva en beneficio de la Administración del Estado que posee carácter básico ex art. 149.1.11 de la Constitución; reserva excepcional de facultades de ejecución en favor del Estado que cumple las condiciones exigidas por reiterada jurisprudencia constitucional; así en la STC 86/1989, fundamento jurídico 13, se estudió la atribución al Estado de las facultades de autorización del ejercicio de la actividad propia de las entidades aseguradoras, así como de su revocación, afirmándose que la misma no era inconstitucional, porque el otorgamiento de dicha autorización implicaba efectuar unas apreciaciones de técnica aseguradora que exigían una interpretación unitaria. El Tribunal fue consciente de que el otorgamiento y la revocación de una autorización, pese a ser actos reglados y no discrecionales, suponían una labor de precisión de ciertos conceptos jurídicos indeterminados, que justificaban la excepcional reserva de facultades ejecutivas en favor del Estado. Es evidente que el régimen de la autorización para ejercer la correduría de seguros tiene clara afinidad con la autorización para ejercer la actividad aseguradora; también la Dirección General de Seguros debe efectuar aquí una apreciación técnica de un programa de actividades, de clases de riesgos, de medios personales y materiales, etc...; y tratándose de sociedades, además, una apreciación de honorabilidad y de capacidad técnica de sus administradores. La necesidad de una interpretación unitaria de todos estos requisitos legales es similar a la que existía en las autorizaciones previstas en el art. 6 de la Ley de Ordenación del Seguro Privado. Es, incluso, mayor aquí la repercusión supraautonómica de la actividad de los mediadores domiciliados en una Comunidad Autónoma y que realicen sus actividades dentro de la misma, pero relacionándose contractual-

mente con cualesquiera aseguradores nacionales o extranjeros y sea cual sea la localización del riesgo.

7. Por providencia de 13 de diciembre de 1994, se señaló el día 15, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña promueve este recurso de inconstitucionalidad por razones competenciales frente a la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación en Seguros Privados, en su Disposición adicional primera —en sus tres apartados— y, en relación con ella, diversos preceptos de la Ley, según se precisa en el *petitum* de la demanda y se detalla en el último apartado del antecedente 2 de esta Sentencia.

La Disposición adicional primera objeto del recurso, bajo la rúbrica «Legislación básica», establece literalmente lo siguiente:

«Uno. A efectos de lo dispuesto en el art. 149.1.11.^a de la Constitución, las disposiciones contenidas en esta Ley tienen la consideración de bases de la ordenación de los seguros privados. Se exceptúa lo dispuesto en el núm. 4 del art. 15 y en el núm. 2 del art. 16.

Dos. La competencia de las Comunidades Autónomas a que se refiere el art. 39, núm. 2, de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación de los Seguros Privados, se entenderá circunscrita, en cuanto a los mediadores de seguros y a los Colegios de Mediadores de Seguros Titulados, a aquellos cuyo domicilio y ámbito de operaciones se limiten al territorio de la Comunidad.

Tres. En los supuestos del número anterior y de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.11.^a de la Constitución, las referencias que se hacen a los órganos de la Administración del Estado se entenderán hechas al órgano competente de la Comunidad Autónoma, quedando reservadas en todo caso al Estado la concesión de la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad de correduría de seguros y su revocación.»

Partiendo de esta Disposición, que configura el núcleo del planteamiento impugnatorio que en la demanda se hace, el ejecutivo autonómico actor discute el encuadramiento de toda la Ley, por el propio legislador estatal, dentro del título competencial recogido en el art. 149.1.11 de la Constitución: bases de la ordenación de los seguros. Se denuncia que es ésta una injustificable reducción de los títulos competenciales de relevancia —legislación mercantil, Colegios profesionales y ejercicio de profesiones tituladas, protección del consumidor y usuario...—, que en la actividad de mediación en seguros privados se entrecruzan. Esta reducción, unida al carácter excesivamente reglamentista y de detalle de las pretendidas bases dictadas en esta Ley —se afirma—, viene a restringir considerablemente las competencias autonómicas en la materia. Frente a este encuadre competencial, se sostiene que la actividad de mediación en seguros privados configura un ámbito material independiente, típico de una labor de asesoramiento profesional, distinto a la contratación de seguros y que debe regirse por unas reglas competenciales propias. Por otro lado, las competencias autonómicas que la propia Ley reconoce —apartados 2.^º y 3.^º de la Disposición adicional primera— se determinan en virtud de un artificial e injustificable —según la demanda— doble punto de conexión; y la relación entre los apartados precitados acaba por vulnerar la seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución),

pues este sistema de dobles excepciones, por la confusión que entraña, llevará, sin duda, a que los mediadores de seguros opten por acudir a la Administración del Estado, quien de este modo acaba por resultar en la realidad el único titular de las facultades ejecutivas. Debe tenerse igualmente por viciada de incompetencia la reserva en favor del Estado de las facultades —de carácter reglado— de autorización y revocación para ejercer la actividad de correduría de seguros.

Por su parte, el Gobierno de la Nación, quien asume la defensa de la Ley controvertida en este proceso, entiende que la actividad de mediación en seguros, en virtud de su propia naturaleza y tanto en las Leyes que se han ocupado de la materia como en la jurisprudencia constitucional (STC 86/1989), ha venido enmarcada siempre en la cobertura competencial ofrecida por el art. 149.1.11 de la Constitución, la ordenación básica del seguro privado, materia de la que es un aspecto. No obstante, admite que en algunos preceptos legales concretos puedan jugar otros títulos competenciales de relevancia. Ahora bien, el «error del legislador» en la singularización de los títulos competenciales debe considerarse inocuo e insuficiente para fundar un pronunciamiento de inconstitucionalidad. En segundo lugar, el fundamento de los puntos de conexión de las competencias autonómicas fijados en el apartado 2.^º de la Disposición adicional primera se encuentra en la competencia estatal para resolver conflictos de Leyes (art. 149.1.8 de la Constitución) y tiene como precedente el art. 39.2 de la citada Ley de Ordenación de Seguros Privados que ya fue declarado conforme a la Constitución en las STC 86/1989, 35/1992 y 36/1992. Finalmente, pero no en importancia, la excepcional reserva de facultades ejecutivas al Estado con carácter de bases en la ordenación de la materia que suponen el otorgamiento de la autorización para ejercer esta actividad de mediación y su revocación tiene una clara afinidad —dice el Abogado del Estado— con la autorización para el ejercicio de la actividad aseguradora que fue estimada constitucionalmente lícita en la STC 86/1989, fundamento jurídico 3.^º

2. Singularizado el objeto del recurso y así planteados los términos de esta controversia constitucional, es preciso resolver primeramente cuál es la materia regulada —desde la perspectiva de las reglas de distribución competencial—, así como el título del Estado de aplicación preferente a la normativa disputada y que ofrece una cobertura competencial a la misma, sin perjuicio de lo que se diga respecto de cada uno de los concretos preceptos impugnados.

La actividad que realizan los agentes y los corredores de seguros, de gran tradición en nuestro país, es una labor de mediación profesional y de asesoramiento técnico encaminada a la preparación de contratos de seguros y a la posterior asistencia del tomador del seguro, el asegurado y el beneficiario. A regular las nuevas exigencias de modernización de esa actividad de mediación y distribución de seguros se dedica la Ley impugnada. Así la Exposición de Motivos de la Ley (núm. 1, párrafo 4.^º) destaca: que la normativa existente en el periodo 1969-1971, y la posterior legislación derogada por la nueva Ley que se inspiraba en los mismos principios, estaba pensada para «un mercado de seguros muy distinto al que hoy existe y del entorno manifiestamente más competitivo en el que habrá de desenvolverse el seguro español en el futuro inmediato por nuestra integración en la Comunidad Económica Europea»; y que esa normativa, enfocada «a la defensa de los intereses profesionales de los agentes de seguros», entorpecía «la expansión de la industria aseguradora, favorece la rigidez a la baja del precio del seguro y sin embargo no conduce, como contrapartida, a un mayor grado de protección

de los asegurados». Por el contrario, la evolución más reciente de las normas reguladoras de la actividad aseguradora privada se encamina, de un lado, a ampliar la capacidad de decisión y maniobra del empresario de seguros, y, de otro, y como contrapartida, a reforzar en el nuevo marco de libertad las exigencias de solvencia y los mecanismos cautelares y sancionadores aplicables a quienes incumplan las garantías financieras exigidas (núm. 1, párrafo 1.º).

La voluntad del legislador y, a la par, el objeto de la Ley recurrida son, pues, claros, según se refleja en dicha Exposición de Motivos. Integrar la regulación de la actividad de mediación en seguros privados en una concepción global del mercado de seguros que contempla de manera conjunta y racional —si bien en Leyes independientes— distintos aspectos de la actividad aseguradora como son: las condiciones de competencia en el mercado, los precios, la protección del tomador del seguro y de los asegurados, etc...; y no sólo la labor profesional y los lícitos intereses corporativos de los mediadores. No en balde, y es un lenguaje muy significativo, la propia terminología tradicional seguida por la legislación derogada se refería a esa labor de mediación como «producción» de seguros privados.

No puede decirse que esta voluntad del legislador, en su libertad de configuración normativa, plasmada en la finalidad pretendida por la Ley recurrida, sea irrazonable desde la lógica de las reglas de deslinde competencial: regular de manera unitaria un fenómeno económico y financiero cual es la producción de seguros privados, una materia en la cual la actividad empresarial controvertida incide directamente y acaba por integrarse. Y debe reconocerse —y esto es lo único que ahora interesa poner de manifiesto— que tal entendimiento del legislador encuentra apoyo en la competencia del Estado para dictar las normas básicas de la ordenación de los seguros (art. 149.1.11 de la Constitución).

En efecto, cuando la Norma fundamental emplea en el art. 149.1.11 el sustantivo «seguros» para identificar una materia y proyecta sobre ella una competencia compartida, no está refiriéndose exclusivamente al «contrato de seguro», —según parece creerse en la demanda—, puesto que la regla resultaría entonces coincidente con la atribución al Estado de la competencia exclusiva para emanar legislación mercantil (art. 149.1.6), lo que impide aceptar como válida esta exégesis que priva de contenido propio a una norma constitucional que recoge una regla de distribución de competencias, de acuerdo con un principio habitual de la interpretación constitucional. Por el contrario, esta materia contenida en el citado art. 149.1.11 se refiere a la ordenación administrativa de un sector económico —como son también la banca y el crédito que en la misma regla se mencionan— destinado a la cobertura de los riesgos que puedan correr personas, cosas o derechos ante eventos dañosos, futuros e inciertos; sector económico y productivo en el que lógicamente están incluidas actividades distintas a la estricta formalización de contratos de seguros.

La regla competencial del art. 149.1.11 de la Constitución, en consecuencia, se aplica sobre una materia constituida por la actividad aseguradora privada, una materia cuya disciplina corresponde a normas de Derecho Público y Privado y abarca aspectos como son: a) el contrato de seguro (Ley de 8 de octubre de 1980); b) la ordenación y control de las entidades aseguradoras (Ley 33/1984, de 2 de agosto, sobre Ordenación del Seguro Privado); c) la mediación o producción de seguros privados (hasta la Ley que nos ocupa regulada por el Real Decreto Legislativo 1.347/1985, de 1 de agosto, por el cual se aprobó el texto refundido de la Ley Reguladora de la Producción de Seguros Privados, luego modificado

por el Real Decreto Legislativo 1.300/1986, de 28 de junio, y por el art. 5 de la Ley 21/1990, de 19 de diciembre); y d) la actividad aseguradora de las cooperativas y las mutualidades de previsión social.

No obstante, en esa materia y sector económico, ciertamente —y como ya sostuvimos en la STC 86/1989, fundamento jurídico 3.º— se produce también, junto al título del art. 149.1.11 de la Constitución, que resulta directamente aplicable por razón de la materia, la existencia de otros títulos competenciales igualmente previstos en la Constitución y para aspectos concretos como son, entre otros: a) legislación mercantil (art. 149.1.6) en lo que atañe al régimen contractual de las distintas modalidades de seguro; b) o, excepcionalmente, el art. 149.1.13 referido a la planificación general de la actividad económica, según ocurre con el control por parte de la Administración del Estado de las entidades aseguradoras en sus aspectos financieros o en los que afecten a la política monetaria (v. gr., la contratación de seguros en moneda extranjera y reaseguro); c) o las competencias autonómicas asumidas en los Estatutos, en primer lugar el art. 10.1.4 sobre desarrollo legislativo y ejecución de las bases de ordenación del seguro y también en los arts. 9.23 sobre Colegios Profesionales y 9.21 sobre cooperativas y mutualismo no integrados en el sistema de la Seguridad Social. Pero conviene resaltar, ante el dato de esa concurrencia de competencias, que es la competencia estatal para dictar las bases de la ordenación de los seguros, en razón de la materia —seguros—, la que permite ofrecer y garantizar un tratamiento unitario de esta actividad económica tanto en su conjunto como en aspectos esenciales que incidan directamente en ella, tal y como acontece con la labor de los mediadores en seguros privados.

Por las mismas razones, en la precitada STC 86/1989 (fundamento jurídico 34), al analizar el art. 48.1 de la Ley de Ordenación del Seguro Privado, referido al control ejercido por parte del Ministerio de Economía y Hacienda sobre las personas físicas o jurídicas que realicen las funciones de peritos tasadores de seguros, comisarios y liquidadores de averías, así como a la fijación de las condiciones que han de cumplir estas personas para su actuación y a su inscripción en el correspondiente registro, ya sostuvimos también que dichas facultades estatales se justifican por su carácter básico para la ordenación del seguro privado, sin perjuicio de las competencias dispuestas en el art. 10.22 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y en el art. 9.23 del Estatuto de Cataluña, sobre Colegios profesionales.

Manejando este mismo criterio exegético para la solución de controversias competenciales, la incidencia de la regulación sectorial controvertida en una materia sobre la que se proyecta una competencia específica, en la STC 122/1989, mantuvimos que el nombramiento de unas personas, tras superar unos exámenes para el ejercicio de las actividades de guía y guía-intérprete, no era equiparable a la creación o regulación de títulos profesionales ex art. 149.1.30 de la Constitución, y si a una licencia relacionada directamente con la actividad turística y que, por tanto, la facultad de proceder a la ordenación de los exámenes y a los nombramientos debía insertarse en la competencia autonómica sobre turismo (art. 148.1.18). Es, pues, claro que el cumplimiento de ciertos requisitos para poder ejercer una determinada actividad profesional es cosa distinta de la creación y ejercicio de una profesión titulada, según habrá ocasión de exponer con detalle en el fundamento jurídico siguiente.

No es, por último, tampoco ocioso traer a colación, a los estrictos efectos argumentativos —pues sabido es que el Derecho Comunitario no se integra entre las normas que configuran la medida del control interno de

constitucionalidad (SSTC 252/1988, 236/1991 y 145/1994)—, que la Recomendación de la Comisión de 18 de diciembre de 1991 sobre los mediadores de Seguros (92/48/CEE), y aunque no tenga carácter vinculante, reconoce expresamente que la actividad de mediación en seguros «es un componente importante de la distribución de seguros en los Estados miembros».

Como conclusión de cuanto en este fundamento jurídico precede es la competencia del Estado para dictar bases de la ordenación de los seguros (art. 149.1.11 de la Constitución) la que permite a la Ley estatal regular globalmente la actividad de mediación en la distribución de seguros y de manera íntimamente conexa al resto de la materia configurada por la actividad empresarial aseguradora, porque si bien es cierto que entre la ordenación del seguro privado y la actividad de mediación en esta materia existen diferencias que permiten un menor rigor en la apreciación de lo básico, también lo es que hay una relación muy estrecha y que esta actividad de mediación, sin perjuicio de su legislación específica, está sometida a la ley de Ordenación de Seguros Privados conforme a su art. 4.1 c) y que, por tanto, la concurrencia de otros títulos competenciales no excluye el carácter preferente del invocado en la Disposición adicional impugnada. Dicho esto sin perjuicio de las excepciones que más adelante se hagan, si fuerá menester traer a colación otros títulos competenciales estatales o autonómicos en razón de los singulares preceptos enjuiciados, y de las consecuencias que de ello convenga extraer.

En este contexto hermenéutico, el hipotético error de la Ley (Disposición adicional primera, apartado 1.º) al invocar como título competencial únicamente el dispuesto en el art. 149.1.11 de la Constitución, carece de relevancia alguna para pronunciar una declaración de inconstitucionalidad, puesto que las competencias son indisponibles y las normas constitucionales atributivas de competencias no pueden venir condicionadas en su validez y eficacia por las fijaciones o invocaciones de reglas de distribución de competencias que con más o menos acierto el legislador efectúe (SSTC 45/1991, fundamento jurídico 5.º; 168/1993, fundamento jurídico 4.º). Como regla general esta omisión legal denunciada en la demanda resulta inocua para transgredir una norma constitucional atributiva de competencia, claro está, sin perjuicio de las hipotéticas lesiones constitucionales que puedan provenir de las concretas ordenaciones legales impugnadas si, en su caso, no vinieran cubiertas por el título competencial recogido en el art. 149.1.11 de la Norma fundamental o por cualquier otro título competencial del Estado; una eventualidad que no obsta a que sea ese precepto constitucional, sin duda, el que presta cobertura a la Ley de Mediación en Seguros Privados en su conjunto contemplada.

3. El apartado 1.º de la Disposición adicional primera se impugna en la demanda «en relación con los arts. 15 al 20, 24 al 31 y la Disposición adicional tercera» por declararse en él básicos, «a efectos de lo dispuesto en el art. 149.1.11 de la Constitución», la práctica totalidad de los preceptos de la Ley con excepción de los arts. 15.4 y 16.2. La impugnación se basa en un doble fundamento: entender que necesariamente la actividad de mediación en seguros debe recibir un tratamiento competencial distinto a la actividad de seguros privados; y la denuncia de que las supuestas normas básicas se adentran en excesivas cuestiones de detalle, propias de la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución.

Ya se ha razonado en el fundamento jurídico anterior que, como regla general, la regulación de la actividad empresarial de mediación en seguros, en la medida en que afecta directamente a la producción de seguros y

a las condiciones de ese mercado, encuentra cobertura competencial en el título del art. 149.1.11 de la Constitución; y desvirtuar en su caso esta afirmación, señalando la existencia de otro título competencial más específico, exige una demostración en concreto que sólo puede realizarse ante cada precepto impugnado. Y otro tanto cabe decir acerca de si la citada Disposición adicional primera, apartado 1.º, se excede o no en la fijación de las bases invadiendo competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecución. Habrá, pues, que proceder a un examen pormenorizado e independiente de los artículos recurridos, para resolver si deben o no estarse esas tachas de inconstitucionalidad.

Pero antes es necesario aclarar, dadas las reglas, excepciones y contraexcepciones que se contienen en los tres apartados c) a la Disposición adicional primera, que la regla general contenida en el núm. 1 de la misma, la consideración de bases de las disposiciones de la Ley, no sólo tiene las excepciones que en dicho número se determinan (arts. 15.4 y 16.2), sino también las que resultan del núm. 2 con los efectos que se establecen en el núm. 3; es decir, que se respetan las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución a que se refiere el art. 39.2 de la Ley de Ordenación de los Seguros Privados, reduciendo los puntos de conexión territorial determinados en aquel precepto a los del domicilio y ámbito de las operaciones de los mediadores de seguros, desapareciendo, por tanto, para esta actividad el tercer punto de conexión de la localización del riesgo que aseguren. De ahí que en el núm. 3 de la Disposición impugnada se establezca que en aquellos supuestos de competencia autonómica (en este caso los mediadores con domicilio y ámbito de operaciones en Cataluña) «las referencias que se hacen a los órganos de la Administración del Estado se entenderán hechas al órgano competente de la Comunidad Autónoma». Partiendo, pues, de que en los apartados 2.º y 3.º de la propia Disposición adicional primera, restringiendo la calificación de bases que se hace en el apartado 1.º, se respetan las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la recurrente (excepto en el inciso final del núm. 3 del que nos ocuparemos en otro fundamento), examinaremos a continuación los preceptos impugnados, haciéndolo en primer lugar desde el ángulo de la competencia del Estado para regular el control administrativo de la correduría de seguros, sustituyendo en esa función a los Colegios Profesionales.

4. Por lo que atañe a los arts. 15 a 20 de la Ley (en la Sección 3.º, Capítulo Tercero), son artículos destinados a ordenar la actividad de los corredores de seguros en cuanto personas físicas o jurídicas que realizan su actividad de mediación sin mantener vínculos que supongan afección con entidades aseguradoras.

En el art. 15 —un precepto nuclear en el diseño legal— se establece que para ejercer esta actividad de correduría de seguros es necesario obtener la autorización previa de la Dirección General de Seguros y satisfacer los requisitos necesarios para obtenerla. A las personas físicas se les exigen los requisitos que se enumeran en el apartado 2.º: estar en posesión de un diploma, prestar fianza, contratar un seguro de responsabilidad civil, y presentar un programa de actividades referido a las clases de seguro y ramos de riesgo en que se proyecta actuar y en el que se incluyan los medios personales y materiales de que se vaya a disponer. Para las sociedades mercantiles (apartado 3.º) se fijan otros requisitos relativos a la titularidad del capital social y a las condiciones personales de profesionalidad y honorabilidad comercial de quienes vayan a ser sus administradores y a ejercer la dirección técnica. Otorgada la mencionada autorización, la concesión determina la inscripción en un Registro Especial de Corredores de Seguros, Sociedades de Corre-

duría y de sus Altos Cargos, según el apartado 4.º excluido su carácter básico en el núm. 1 del propio art. 15.

Según la demanda, esta autorización previa de la Dirección General de Seguros y la determinación de sus requisitos (art. 15) es un control administrativo que invade y vacía la competencia exclusiva de la Generalidad sobre el ejercicio de las profesiones tituladas (art. 9.23 del Estatuto), ya que no es admisible que los mediadores de seguros actúen sometidos al control de la Administración Pública en lugar de ejercer dicha función sus respectivos Colegios.

Mas éste razonamiento impugnatorio debe ser rechazado por varios motivos.

No existe razón alguna para que diversos canales de distribución de seguros de los que la Ley prevé —y la demanda no discute— queden sometidos a las bases estatales de la ordenación de los seguros, y otros como son los correderos o las sociedades de correduría de seguros (art. 15) queden fuera de ese ámbito, puesto que tanto en unos casos como en otros la justificación de la competencia estatal es la misma: la clara incidencia de esta actividad en la producción de seguros y en las condiciones del mercado.

Hay, pues, que tener en cuenta que una labor análoga a los correderos de seguros pueden efectuar otros sujetos, conforme al ámbito subjetivo de esta actividad que la Ley recurrida configura en su art. 3: a) los empleados de las entidades aseguradoras o de los mediadores quienes, aun no teniendo contrato de agencia y sin perjuicio de la posibilidad de celebrarlo, pueden allegar seguros a favor de las empresas de quienes dependan, y no por ello se altera el carácter laboral de una relación ordenada por un contrato de trabajo (art. 3.5); b) o directamente las entidades aseguradoras con establecimientos permanentes situados en España, por sí mismas o a través de las redes de distribución de otras entidades aseguradoras (art. 3.3); c) o las mutuas, cooperativas y entidades de previsión social a quienes, por su propia naturaleza, la Ley impide la utilización de mediadores (art. 3.4); d) o los agentes de seguros quienes se encuentran unidos a las entidades aseguradoras por la celebración de un contrato de agencia (art. 3.2 en relación con el art. 6 de la Ley).

El recurso a la correduría de seguros no es sino una opción entre varias alternativas en la mediación en seguros, —entre ellas, los agentes de seguros—, y que deben razonablemente tener una ordenación legal conjunta. Por eso la regulación de los correderos de seguros que el art. 15 de la Ley hace —es preciso insistir— encuentra cobertura competencial en la facultad del Estado para dictar normas básicas para la ordenación de la actividad de seguros (art. 149.1.11 de la Constitución), al igual que ocurre con el resto de la actividad de mediación en seguros, y sin perjuicio de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución previstas en el art. 10.1.4 del Estatuto de Cataluña y preservadas en el núm. 2 de la Disposición adicional primera en los términos ya indicados.

En definitiva, esta conclusión —ya razonada— acerca del título competencial de relevancia para ordenar la mediación en seguros, no puede ser excepcionada para los correderos o las sociedades de correduría de seguros, diferenciándoles de otras clases de mediadores, en virtud de la competencia autonómica para regular el ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio —como dice el art. 9.23 del Estatuto de Autonomía— de lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución. Es claro que, cuando esta labor de correduría se hace por una sociedad mercantil y la misma solicita autorización para realizar su actividad (art. 15.3), no se está ejerciendo ni se está autorizando el ejercicio de una profesión titulada. Pues bien, otro tanto cabe decir, ya que es una

misma la actividad de mediación, si se realiza por una persona física que actúa como corredor de seguros (art. 15.1). Se trata del ejercicio de una actividad profesional y empresarial sometida por el legislador a intervención administrativa, que no debe confundirse con el ejercicio de una profesión titulada en sentido estricto, es decir, en el sentido que posee el término a efectos de deslinde competencial.

En efecto, desde la STC 83/1984 (fundamento jurídico 3.º), sobre limitaciones al establecimiento de oficinas de farmacias, hemos venido interpretando que, en el caso de las «profesiones tituladas», su existencia deriva del condicionamiento de determinadas actividades a la posesión de unos concretos «títulos académicos». En el mismo sentido, la STC 42/1986 (fundamento jurídico 1.º), al analizar la Ley reguladora del Colegio Oficial de Psicólogos, en la que se especificó que el paso de una «profesión libre» a otra «profesión titulada», supone la regulación de una profesión para cuyo ejercicio se requiera títulos, «entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia». En la STC 122/1989 (fundamento jurídico 3.º), relativa a guías y guías-intérpretes de turismo, —a la que ya antes hemos aludido— se aclaró que el hecho de que los poderes públicos intervengan en el ejercicio de ciertas actividades profesionales sometiéndolas a la previa obtención de una autorización administrativa, o a la superación de ciertas pruebas de aptitud, o al cumplimiento de determinados requisitos no es equiparable a la creación o regulación de los títulos profesionales. Todavía se aprecia con mayor claridad esta cuestión en la STC 111/1993 (fundamento jurídico 9.º) donde se estableció la distinción entre una «capacitación oficial» —como ocurría allí con los Agentes de Propiedad Inmobiliaria y acontece aquí con los correderos de seguros— y un «título académico oficial» que es precisamente lo que permite identificar a las profesiones tituladas. Finalmente, como ya declaramos en la STC 386/1993 (fundamentos jurídicos 3.º y 5.º), regular una actividad no es, forzosamente, regular una profesión y, menos aún regular la organización corporativa de unos determinados profesionales. La atribución de estas funciones de control de las auditorias, de clara relevancia general —añade esta Sentencia—, a un Colegio Profesional no viene, en modo alguno, exigida por la Constitución.

De acuerdo con cuanto se ha dicho, la Ley enjuiciada efectúa una regulación de la actividad de los correderos de seguros en sus arts. 15 a 20 que no debe ser confundida con la ordenación de una profesión titulada y que, en cambio, está encaminada a garantizar una «capacitación oficial» de quienes ejerzan esta labor, mediante una intervención administrativa que asegure el cumplimiento de ciertos requisitos que son en sí mismos garantías del recto funcionamiento de la posterior actividad aseguradora. Este carácter de dichos requisitos dispuestos en los apartados 2.º y 3.º del art. 15 de la Ley se desprende de la propia naturaleza de los mismos, según se deduce de la simple enunciación de su contenido a la que ya nos hemos referido anteriormente. Es claro que dichos requisitos inciden en las condiciones en que se promocionan y hayan luego de prestarse los contratos de seguros y, en cualquier caso, no pueden configurar una «profesión titulada», en el sentido que posee el término en las reglas de distribución competencial, pues para ser corredor de seguros no es preciso poseer estudios superiores ni un título académico específico y basta con superar una prueba de aptitud o un curso homologado de formación en materias financieras y de seguros privados, a resultas del cual se obtiene el correspondiente Diploma de «Mediador de Seguros Titulados» [art. 16 en relación con el art. 15.2 a)].

La regulación del mencionado diploma y de las pruebas conducentes a su obtención o la facultad de homologación de los cursos de formación (art. 16 de la Ley), devienen facultades inseparables de esa capacitación oficial que el art. 15 contempla. Y si bien es cierto que quienes posean algunas titulaciones universitarias, según el art. 16.1 c) de la Ley (actuario de seguros, Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, etcétera...) quedan dispensados de superar esas pruebas selectivas, no es menos cierto que ni con ello se crea *ex novo* una nueva profesión titulada —en el sentido previsto en el art. 149.1.30 de la Constitución— ni se exime a estos licenciados de satisfacer los demás requisitos distintos a las pruebas selectivas; deben, al cabo, obtener la misma autorización administrativa que otras personas físicas carentes de esas titulaciones académicas.

Por último, la antes citada Recomendación de la Comisión de 18 de diciembre de 1991 sobre los mediadores en seguros (92/48/CEE) afirma que la creación del mercado interior europeo hará que la libre prestación de servicios genere un aumento de la gama de productos y que, en consecuencia, constituye un elemento esencial para la protección de los tomadores de seguro que los mediadores estén sujetos a exigencias de competencia profesional y experiencia, y se inscriban en un registro. Unas exigencias a las que responde la regulación controvertida.

5. Sentado que, en lo que atañe a los arts. 15 a 20 de la Ley, estamos ante una capacitación oficial o autorización administrativa que se traduce en la previa exigencia de ciertos requisitos para intervenir en la preparación y formalización de contratos de seguros, y que, por consiguiente, juega el título competencial *ex art. 149.1.11* de la Constitución es, sin embargo, preciso destacar la delimitación territorial de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales que explicitan los puntos de conexión fijados por el legislador estatal en la Disposición adicional primera, apartado 2.º, de la presente Ley. De ello es un corolario lógico que, cuando no se den los puntos de conexión territoriales a que se refiere el citado apartado, la autorización dispuesta en el art. 15.1 de la Ley recurrida, aunque configure una facultad de ejecución, se conceda por la Dirección General de Seguros en cuanto órgano general del Estado. Y lo mismo cabe decir en ausencia de dichos puntos de conexión y por idénticas razones, de las facultades de examen y concesión de diploma (art. 16), meramente instrumentales de éstas.

En efecto, es constitucionalmente posible que el legislador, a la hora de formalizar las bases en la materia y delimitar territorialmente las competencias autonómicas, estime que posee una dimensión básica en la ordenación de los seguros en el territorio nacional garantizar una uniformidad de tratamiento entre todos los españoles a la hora de acceder de manera igualitaria al otorgamiento de las autorizaciones para el ejercicio de la actividad de correduría de seguros en todo el ámbito territorial del Estado.

De acuerdo con las limitaciones territoriales a las competencias autonómicas que en la Disposición adicional primera, apartado 2.º, se hacen y, como después razonearemos, pese a lo dispuesto en el inciso final del apartado 3.º, la Generalidad podrá conceder tales autorizaciones (arts. 15.1 y 18.5 de la Ley), y expedir los diplomas del art. 16.1, cuando se trate de mediadores de seguros que pretendan operar únicamente en el territorio de la Comunidad Autónoma y tengan domicilio en la misma. Una afirmación que debe ser entendida con los matices que sobre el alcance de los puntos de conexión para la delimitación territorial de las competencias que a continuación se hagan. Circunstancia que nos obliga a dete-

nernos en el enjuiciamiento del apartado 2.º de la citada Disposición adicional, adelantando la revisión de su constitucionalidad a la de los demás preceptos impugnados de la Sección 3.ª, Capítulo Segundo de la Ley.

6. Como ya hemos dicho, en el apartado 2.º de la Disposición adicional primera se circunscribe la competencia de las Comunidades Autónomas, en cuanto a estos mediadores y a sus Colegios, a la existencia de un doble punto de conexión: cuando el domicilio y el ámbito de operaciones se limiten al territorio de la Comunidad.

Este problema de la fijación de puntos de conexión por el legislador estatal para determinar el ámbito de ejercicio de las competencias autonómicas es sustancialmente igual al de la controversia que produjo el art. 39.2 de la Ley de Ordenación de Seguros Privados y que fue resuelto por la STC 86/1989 (fundamentos jurídicos 9.º a 11); una resolución de la que es inevitable arrancar sin perjuicio de las matizaciones o correcciones que deban hacerse. Se dijo entonces que la facultad de precisar cuál sea la norma válida aplicable en cada caso —estatal o autonómica— a las diversas entidades de seguros es una competencia reservada al Estado (fundamento jurídico 9.º). Y que, en relación con la actividad aseguradora, el Estado había ejercido esta competencia en el citado art. 39.2, determinando un triple punto de conexión para el ejercicio de las competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecución, consistente en el domicilio social de las entidades aseguradoras, su ámbito de operaciones y la localización de los riesgos *ibidem*. Unos criterios que se estimaron constitucionalmente lícitos, sin perjuicio de que su interpretación requiriera de algunas matizaciones como son: a) que el «ámbito de operaciones» exige que la contratación de seguros se haga en el territorio de la Comunidad Autónoma, pero no obsta a que puedan realizarse fuera de aquél las actividades instrumentales que sean precisas; y b) que la «localización del riesgo» asegurado no ha de identificarse con el lugar concreto en que el riesgo se consume, sino más bien con la localización del interés asegurado, es decir, el domicilio de la persona asegurada, o la ubicación del inmueble, etc... (fundamento jurídico 11). Se dijo también allí que el carácter territorial de estos criterios de conexión se fundaba en la misma idea de la territorialidad de las competencias autonómicas, para evitar la posibilidad de que una entidad de seguro se dedicara a asegurar en una Comunidad Autónoma riesgos localizados fuera del territorio de ésta, invadiendo competencias propias del Estado o de otra Comunidad Autónoma *ibidem*.

Pues bien, al igual que en su día sostuvimos con la regulación dispuesta en el art. 39.2 de la Ley de Ordenación de Seguros Privados para las entidades de seguro directo, la establecida ahora en el apartado 2.º de la Disposición adicional primera de la Ley objeto del presente recurso, para los mediadores en seguros y sus Colegios, es constitucionalmente lícita en virtud de las siguientes razones.

En primer lugar, con un criterio distinto respecto del supuesto anterior del ámbito de ejercicio de las competencias autonómicas, se circunscriben los puntos territoriales de conexión a sólo dos en vez de tres, el domicilio social y el ámbito de operaciones, por la misma naturaleza de la actividad de mediación. Dos puntos de conexión que deben ser interpretados, de nuevo, con las matizaciones reseñadas, y que la Ley del Estado regula haciendo uso de sus competencias en materia de ordenación del seguro (art. 149.1.11) y de bases de los Colegios profesionales en cuanto Administraciones públicas (art. 149.1.18). Pues ya sabemos que la actividad de los mediadores de seguros viene sustancialmente ordenada por la primera de estas reglas competenciales, pero

en ocasiones, como ocurre con sus Colegios, juega, en cambio, la segunda. Unas competencias que permiten al legislador estatal, al tiempo de formalizar las bases, delimitar territorialmente el ejercicio de las competencias autonómicas, señalando los puntos de conexión territoriales propios de la materia.

En segundo término, no cabe apreciar que la solución fijada en la Ley resulte «arbitraria o manifiestamente infundada» (STC 156/1993), pues si cada una de las conexiones expresa una vinculación directa con el territorio, mediante el cúmulo de ambas el legislador ha querido, además, que dicha vinculación sea efectiva y garantice la seguridad jurídica. En efecto, atendida la materia, la actividad de mediación en seguros privados, la vinculación del agente o mediador con el territorio de una Comunidad a través del domicilio es sin duda directa y razonable, pues éste constituye su centro de intereses y allí se lleva a cabo la dirección de sus actividades. Y otro tanto ocurre con el lugar donde se llevan a cabo las operaciones de mediación, esto es, la intervención en la contratación de seguros, que se ha circunscribo al territorio de la Comunidad Autónoma. De otra parte, es evidente que el cúmulo de ambas conexiones circunscribe adecuadamente el ámbito territorial para el ejercicio de las competencias que corresponden a una Comunidad Autónoma y aseguran el control efectivo de la actividad mediadora.

7. Admitida, pues, la constitucionalidad de los puntos de conexión determinados por el núm. 2 de la Disposición adicional primera, hay que ver como se proyectan en las competencias de las Comunidades Autónomas y concretamente en Cataluña. A ello se refiere el núm. 3 de la citada Disposición en su primera parte, al establecer que «en los supuestos del número anterior y de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.11 de la Constitución, las referencias que se hacen a los órganos de la Administración del Estado se entenderán hechas a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma». De ahí que, prescindiendo ahora del inciso final de dicho núm. 3, como ya hemos adelantado, las referencias que se hacen en los arts. 15.1, 16.1 y 18.5 a la Dirección General de Seguros habrán de entenderse hechas a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Cataluña; y lo mismo hay que decir, por ser también actos de ejecución, respecto del art. 19.1, toda vez que la revocación de las autorizaciones habrá de corresponder al órgano competente para otorgarlas.

Ahora bien, reconocida la competencia autonómica para la autorización y revocación de la actividad de los mediadores de seguros y para la expedición de los diplomas a que se refiere el art. 16, la contrapartida a dicha competencia es considerar básicos, por ser comunes para todo el territorio nacional, los requisitos establecidos en los núms. 2 y 3 del art. 15; las condiciones para expedir los diplomas señalados en el art. 16 y las causas de revocación que se determinan en el art. 19. Así lo viene a reconocer en su demanda la propia Generalidad de Cataluña, al reivindicar su competencia para la autorización y revocación «a pesar de que en la propia Ley están configuradas como facultades de carácter reglado» y este carácter reglado que permite su ejecución por la Comunidad Autónoma de Cataluña, resulta de los presupuestos y requisitos objetivos previstos en dichos preceptos que cumplen la finalidad a la que responde la Ley de homogeneizar en todo el territorio nacional la actividad de mediación en seguros dando a ésta una ordenación conjunta y que, por tanto, tienen el carácter de bases que les asigna el núm. 1 de la Disposición adicional primera con la excepción en ella prevista del núm. 4 del art. 15 y del núm. 2 del art. 16, excepción a la que hay que añadir, según lo ya razonado, las que

resultan del núm. 2 y de la primera parte del núm. 3 de la repetida Disposición adicional.

8. Igualmente en relación con el apartado 1.º de la Disposición adicional primera, que les declara como básicos, se impugnan también los arts. 24 a 30 de la Ley (Capítulo Tercero), donde se establece un «Régimen de control administrativo» de la mediación en seguros, por parte del Ministerio de Economía y Hacienda y a través de la Dirección General de Seguros, por sobreponer estos preceptos el contenido posible de unas normas básicas y descender a niveles de excesivo detalle, propios de las competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecución (art. 149.1.11 de la Constitución y art. 10.1.4 del Estatuto). Afirma también el Gobierno catalán que es muy discutible que el Estado pueda regular el régimen de control administrativo de los mediadores en vez de someterlos a un control autonómico.

Pues bien, de los dos motivos de impugnación que se formulán a los arts. 24 a 30, integrantes del Capítulo Tercero de la Ley relativo al régimen de control administrativo, examinaremos en primer lugar lo concerniente a la competencia de la Generalidad de Cataluña para ejercer dicho control, para ocuparnos después suavemente, toda vez que en la demanda no se concretan en detalle los excesos que se imputan a los citados preceptos, si el contenido de los mismos excede del carácter básico que les atribuye la Disposición adicional primera o si su regulación corresponde, como competencia de desarrollo legislativo, a la Comunidad Autónoma recurrente:

a) En cuanto a lo primero —competencia autonómica del control administrativo— hemos de repetir lo ya argumentado en el fundamento anterior en orden al contenido y alcance que ha de darse a lo dispuesto en los núms. 2 y 3 de la citada Disposición adicional: cuando se den los puntos de conexión que se determinan en el núm. 2 —mediadores con domicilio y ámbito de actuación en Cataluña— las referencias que en los arts. 24 a 30 se hacen a los órganos de la Administración del Estado se entenderán hechas al órgano competente de la Comunidad Autónoma.

En consecuencia, como ya adelantamos en el fundamento jurídico 3.º (último apartado), al aclarar lo realmente establecido en la Disposición adicional primera, según la interpretación gramatical y sistemática de la misma, las referencias que en el art. 24 de la Ley, en orden al control e inspección de los mediadores de seguros, se hacen al Ministerio de Economía y Hacienda, a la Dirección General de Seguros y a la Inspección del citado Ministerio a través de los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado, han de entenderse hechas a los órganos correspondientes y funcionarios competentes de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Así han de entenderse, pues, los núms. 1, 2 y 4 del art. 24 de la Ley.

Por la misma razón, las infracciones que se especifican en el art. 26, apartados n) y g), habrán de entenderse referidas al organismo administrativo de la Generalidad de Cataluña que sustituya en aquella Comunidad a la Dirección General de Seguros.

La competencia para la imposición de sanciones a que se refiere el art. 28, como acto de ejecución que es, corresponderá a la Generalidad de Cataluña, sustituyéndose los organismos de la Administración Central citados en el mismo por los que tengan las facultades análogas en Cataluña. Ahora bien, como el procedimiento sancionador corresponde determinarlo a quien tenga la competencia para su imposición, el procedimiento que se determina en el art. 28 de la Ley, podrá ser sustituido por el que tenga establecido o establezca la Generalidad de Cataluña, en razón no sólo de la competencia de

desarrollo legislativo que con arreglo al art. 10.1.4 de su Estatuto ostenta en esta materia, sino también en virtud de lo establecido en el art. 9.3 del mismo. Por tanto, en este caso de imposición de sanciones, hay que entender que la remisión competencial que se hace en el núm. 3 de la Disposición adicional primera, a los organismos competentes de Cataluña, atribuye a esta Comunidad la regulación del procedimiento.

Y, finalmente, las medidas cautelares previstas en el art. 30 de la Ley, por las razones ya expuestas (núms. 2 y 3 de la Disposición adicional primera), corresponderá adoptarlas al organismo que en Cataluña cumpla las funciones de la Dirección General de Seguros.

b) En cuanto al exceso de detalle impropi de las bases que se atribuye de una manera general y sin más especificaciones, a los arts. 24 a 30 de la Ley, hemos de decir que al no precisarse los preceptos que inciden en tal exceso no podemos realizar el análisis que exigiría este motivo de impugnación. Por tanto nos basta con señalar que el carácter básico que alcanza a estos artículos en virtud de lo dispuesto en el núm. 1 de la Disposición adicional primera, responde a la voluntad del legislador de homogeneizar en todo el territorio del Estado la regulación conjunta de la actividad de mediación en seguros privados. Dicho esto sin perjuicio de las competencias de desarrollo normativo que de tales preceptos pueda ejercer la Generalidad de Cataluña en uso de las competencias que tiene con arreglo al art. 10.1.4 de su Estatuto y que no quedan agotadas o eliminadas por el contenido de los arts. que integran el Capítulo Tercero de la Ley y que, salvo en la materia competencial ya examinada, tienen el carácter de bases que les atribuye el núm. 1 de la Disposición impugnada, que se justifica, como ya hemos dicho, en la necesidad por parte del Estado de garantizar el cumplimiento de los requisitos y condicionamientos fijados en la Ley para esta actividad de mediación en los seguros privados, sometida, a su vez, a la Ley de Ordenación del Seguro Privado, según lo establecido en su art. 4.1 c) que no fue objeto del recurso interpuesto contra la misma.

9. Dentro del Capítulo Cuarto de la Ley, se discute en la demanda el art. 31 referido a los Colegios de Mediadores de Seguros Titulados, artículo que los define como Corporaciones de Derecho público dotadas de personalidad jurídica y a los que se incorporarán las personas físicas que voluntariamente lo deseen, siempre que estén en posesión del diploma de Mediador de Seguros Titulado (apartado 1.º); y donde se señala que tendrán un ámbito territorial provincial y un Consejo General de ámbito nacional (apartado 6). En íntima relación con este artículo, la Disposición adicional tercera de la Ley —igualmente impugnada— ordena la transformación de los Colegios de Agentes y Corredores de Seguros y de su Consejo General en estos nuevos Colegios y Consejo, con idéntico ámbito territorial, personalidad jurídica y patrimonio, pero con distinta denominación y procediendo a su adaptación en el plazo de un año, debiendo celebrar elecciones democráticas tras la aprobación de los nuevos Estatutos colegiales.

Ya hemos visto que la mediación en seguros privados aunque se trate de una profesión sometida a autorización no configura una profesión titulada, pues no es necesario en ella título académico alguno y sí unas pruebas de aptitud conducentes a una capacitación oficial, aunque la representación de estos mediadores y la defensa de sus intereses corresponda a los Colegios de Mediadores de Seguros Titulados según este art. 31. La nueva Ley ahora analizada, a diferencia del sistema anterior, hace la colegiación simplemente voluntaria en uso de la amplia libertad de configuración normativa que al legislador deja el art. 36 de la Constitución y que, en concreto,

ostenta respecto del carácter de la colegiación —forzosa o voluntaria— como requisito para el ejercicio de una profesión (SSTC 89/1989, fundamento jurídico 8.º y 131/1989, fundamento jurídico 4.º). En la primera de dichas Sentencias declaramos, respecto de los Colegios Profesionales, que el legislador pudo establecer la adscripción obligatoria «lícitamente, en razón de los intereses públicos vinculados al ejercicio de determinadas profesiones, como pudo no hacerlo si la configuración, esencia y fines de los Colegios fueran otros».

Así el art. 31, apartado 1.º, de la Ley establece que las personas físicas que lo deseen se incorporarán voluntariamente a los Colegios y señala en su apartado 5.º que en ningún caso será requisito para el ejercicio de la actividad de corredor de seguros la incorporación a un Colegio, cualquiera que sea el ámbito territorial en que se pretenda ejercer la profesión. Por tanto, la imprescindible autorización administrativa (art. 15), y el posterior régimen de control administrativo de esta profesión (art. 24 y ss.) vienen a operar como sustitutivos de la antigua colegiación. De manera que el legislador —como dice la Exposición de Motivos— ha optado por un sistema de ejercicio profesional presidido por un marco de libertad en el mercado de seguros, pero sometido a autorización y al control del cumplimiento de ciertos requisitos y medidas cautelares, en vez de otorgar estas facultades disciplinarias a los Colegios y de erigir la colegiación en condición para el ejercicio profesional (algo que el art. 31.5 de la Ley veda). Este cambio de regulación afecta a las condiciones esenciales de la conformación legal de los Colegios Profesionales que, como Corporaciones de Derecho público, están dentro del ámbito estatal propio de las bases de las Administraciones públicas (art. 149.1.18), pese a la naturaleza privada de sus fines y cometidos principales (SSTC 76/1983, fundamento jurídico 43.º, y 20/1988, fundamento jurídico 4.º). Unas bases a las que está sometida la competencia autonómica sobre Colegios profesionales ex art. 9.23 del Estatuto de Cataluña.

Ahora bien, dado que en la Ley se limita considerablemente la dimensión pública que tenían estos Colegios, sustituyendo sus facultades de autorización y control por la que realicen los organismos competentes de la Administración Pública, paralelamente el nivel de lo básico ha de ser reducido y, por tanto, de la ordenación dispuesta en el art. 31 sólo han de considerarse básicos, la denominación, la ausencia de obligatoriedad en su adscripción y la existencia de un Consejo General dado el ámbito nacional del mismo. A estos extremos ha de reducirse el mínimo denominador común para todo el territorio nacional, característico de unas normas básicas cuya competencia corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.18 de la Constitución; pero en todo lo demás la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña en virtud de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 9.23 del Estatuto.

Interesa recordar que la Constitución no impone en su art. 36 un único modelo de Colegio profesional. Bajo esta peculiar figura con rasgos asociativos y corporativos pueden englobarse por el legislador estatal, en ejercicio de su competencia para formalizar normas básicas de las Administraciones públicas ex art. 149.1.18 de la Constitución, situaciones bien distintas como son las que corresponden al ejercicio de funciones públicas en régimen de monopolio o de libre concurrencia en el mercado como profesión liberal, y con colegiación forzosa o libre. Del mismo modo, no tiene por qué erigirse, en los supuestos legales de colegiación voluntaria, una inexistente obligación constitucional de colegiarse, en un requisito habilitante para el ejercicio profesional. Y es asimismo posible que los Colegios profesionales asuman la defensa de

actividades profesionales que no configuren, en realidad, profesiones tituladas. Todos estos extremos pueden ser regulados libremente por el legislador estatal, desarrollando el art. 36, y con cobertura competencial en el art. 149.1.18, ambos de la Constitución. Además, según dijimos en la STC 132/1989 (fundamento jurídico 7.º), las excepciones al principio general de libertad de asociación han de justificarse, cuando se obligue al individuo a integrarse forzosamente en una agrupación de base asociativa, por la relevancia del fin público que se persigue, así como por la dificultad de obtener ese fin sin recurrir a la adscripción forzosa al ente corporativo.

Tampoco es ocioso traer a colación, para entender la razón a que la Ley responde, que, con fundamento en la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, la Directiva del Consejo 77/92/CEE estableció unas medidas transitorias para prevenir posibles dificultades en el ejercicio de esas libertades respecto de las actividades de agente y corredor de seguros; partiendo del hecho de que en los distintos Estados miembros esas actividades profesionales se ven reguladas tanto por sistemas de libertad de acceso como por disposiciones rigurosas que prevén diplomas para el acceso a la profesión. En este contexto, se insertan precisamente las previsiones del art. 18 de la Ley sobre el régimen de acceso a la actividad de los nacionales de otros Estados miembros de la CEE.

Es, por otra parte, cierto a la luz de cuanto se viene diciendo que respetando los puntos de conexión y delimitación territorial de competencias establecidos en el apartado 2.º de la Disposición adicional primera, de los que ya nos hemos ocupado, así como las normas básicas formalizadas en esta Ley es posible —como ya dijimos— una intervención normativa en la materia por parte de la Generalidad de Cataluña en uso de su competencia asumida en el art. 9.23 del Estatuto de Autonomía sobre Colegios Profesionales.

Y así se reconoce expresamente en el párrafo final del apartado 6.º del propio art. 31 de la Ley en donde se afirma que las Comunidades Autónomas con competencias en este ámbito podrán, con cargo a sus recursos propios, regular la creación, fusión y extinción de Colegios de Mediadores de Seguros Titulados «de distinta extensión dentro de su propio ámbito territorial». Nada impide, por tanto, que la Generalidad regule la creación de Colegios en ámbitos territoriales diversos al provincial para aquellos mediadores que satisfagan los puntos de conexión establecidos en la Disposición adicional primera, apartado 2.º.

Por tanto, reducida al mínimo la dimensión pública de los Colegios afectados resulta lógico que, como ya hemos dicho, el nivel de intervención estatal y, por tanto, el nivel de lo básico quede reducido a los extremos anteriormente indicados que son los únicos del art. 31 de la Ley y de su disposición adicional tercera que ostentan tal carácter.

10. Finalmente, el apartado 3.º de la Disposición adicional primera reserva al Estado en los supuestos del apartado anterior, y en todo caso, es decir, pese a la delimitación territorial de las competencias autonómicas en torno a sendos puntos de conexión que allí se efectúa, la concesión de la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad de correduría de seguros y su revocación, esto es, las facultades que los arts. 15 y 19 de la Ley ordenan. Conviene recordar que, en esos supuestos, las demás competencias que la Ley atribuye al Estado y con excepción de éstas se entiende que corresponden a los órganos de las Comunidades Autónomas. El ejecutivo autonómico actor impugna este inciso final del citado apartado 3.º en el cual la Ley reserva al Estado el otorgamiento de la autorización y su revocación, aduciendo que no pueden tener rango básico

estas facultades de mera ejecución regladas por la propia Ley y en apoyo de su tesis invoca en la demanda el criterio sustentado en los Votos Particulares a la STC 86/1989.

El Abogado del Estado, quien asume la defensa de la Ley en este proceso, aduce que la excepcional reserva de facultades de ejecución en favor del Estado se justifica en que el otorgamiento de dicha autorización para ejercer la correduría de seguros implica efectuar unas apreciaciones de técnica aseguradora que exigen una interpretación unitaria; las mismas razones que —a su juicio— en la STC 86/1989 llevaron a la mayoría del Tribunal a justificar la reserva al Estado de la autorización para ejercer la actividad aseguradora.

Sin embargo, no concurre en este caso como en aquél una justificación que quepa entender suficiente del siempre excepcional carácter básico de una norma que incorpora al ordenamiento jurídico potestades estatales de carácter ejecutivo en vez de las facultades normativas que habitualmente deben bastar para satisfacer las exigencias y finalidades a las que responde la previsión constitucional de normas básicas en el seno de las competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas (entre otras, SSTC 1/1982, fundamento jurídico 1.º; 25/1983, fundamento jurídico 6.º; 42/1983, fundamento jurídico 5.º; 57/1983, fundamento jurídico 7.º; 158/1986, fundamento jurídico 3.º; 49/1988, fundamento jurídico 16.º; 135/1992, fundamento jurídico 5.º; y 168/1993, fundamento jurídico 5.º). Hay que entender, por tanto, que el apartado 3.º, en su inciso final, de la Disposición adicional primera de la Ley recurrida, en virtud de la reserva de facultades al Estado que allí se efectúa, invade las facultades autonómicas de ejecución en materia de ordenación del seguro dispuestas en el art. 10.1.4 del Estatuto de Cataluña, y que dentro de su territorio corresponden a la Generalidad.

Es, sin duda, cierto —como aduce el Abogado del Estado— que en la STC 86/1989 [fundamento jurídico 13.a)] reconocimos que era constitucionalmente lícito que el Estado se reservase para sí la concesión de la correspondiente autorización administrativa —y su revocación— para el ejercicio de la actividad aseguradora en todo el territorio nacional e, incluso, en un ámbito menor cual es el propio de una Comunidad Autónoma, conforme al art. 6.1 de la Ley de Ordenación del Seguro Privado. Pues, pese a tratarse de una actividad de ejecución, era inherente al juicio a efectuar para su otorgamiento una compleja apreciación financiera de las previsiones técnicas, según el art. 24 de la misma Ley (riesgos en curso, capitales vencidos, rentas o beneficios de los asegurados pendientes de declaración de liquidación o pago, de desviación de siniestralidad, primas pendientes de cobro...), así como de la adecuación de las tarifas de primas a los principios de libertad de competencia, equidad y suficiencia según las reglas de la técnica aseguradora (art. 23.3). La necesidad de que esa compleja apreciación técnica de conceptos tan indeterminados, con numerosos elementos valorativos, se interpretara de forma unitaria en todo el territorio nacional, incluido en ámbitos territoriales menores, evitando interpretaciones «diferenciadas y disfuncionales» para el mercado de seguros, nos llevó a declarar constitucional que el legislador estatal reservase a una instancia del Estado, en todo caso, la concesión de la autorización y de su revocación.

Mas, estas excepcionales circunstancias que justificaban allí la reserva —igualmente excepcional— de facultades de ejecución al Estado, con cobertura competencial en la formulación de bases, no concurren en la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad (art. 15 de la Ley) de correduría de seguros ni

en su revocación (art. 19). Pues no existe aquí ese complejo e indeterminado margen de apreciación técnica y valoración de elementos financieros que requiera, de manera inevitable, una interpretación unitaria por parte de los órganos generales del Estado con el fin de evitar resultados disfuncionales en el mercado nacional de seguros; y que justifique se excluya a las Comunidades Autónomas del normal ejercicio de sus competencias de ejecución dentro de su territorio. El papel de las Administraciones Públicas en la concesión de estas autorizaciones es una competencia reglada de ejecución con un escaso margen de discrecionalidad técnica, según se desprende de la lectura del art. 15.2 de la Ley que fija los requisitos para ejercer la actividad de correduría de seguros.

Para corroborar esta afirmación conviene volver a recordar que, en lo que atañe a las personas físicas, estos requisitos dispuestos en el art. 15.2 de la Ley son: a) estar en posesión de un diploma; b) prestar fianza en forma de aval bancario o de contratación de un seguro de caución en las cuantías que reglamentariamente se determinen; c) contratar un seguro de responsabilidad civil por los capitales asegurados y en función del volumen de negocio y la clase de riesgos, según se establezca reglamentariamente; d) presentar un programa de actividades que indique las ramas de seguro y las clases de riesgos en que se proyecta actuar y otros extremos. Y para las sociedades (art. 15.3): a) poseer carácter mercantil y que sus estatutos contemplen, como objeto social, la realización de actividades de correduría de seguros, así como, en su caso, el carácter nominativo de sus acciones y cumplir ciertas condiciones que vedan la titularidad de cierto porcentaje del capital social por quienes hayan sido sancionados en el ejercicio de funciones directivas de entidades aseguradoras; b) tener los administradores de las sociedades reconocida honorabilidad comercial y profesional (según se determina este concepto jurídico indeterminado en el art. 17 de la Ley); c) estar en posesión del diploma de «Mediador de Seguros Titulado» las personas que ejerzan la dirección técnica, o asimilables, en la sociedad; y d) los requisitos descritos en las letras b), c) y d) del art. 15 antes expuestos. Igualmente en el art. 19 se establecen con detalle las causas de revocación de las autorizaciones.

Una simple lectura de estos requisitos legales cuyo cumplimiento determina, necesariamente, la concesión de la autorización y la inscripción en el correspondiente registro evidencia que, como ya hemos adelantado, el art. 15 de la Ley contempla una competencia reglada de ejecución que carece de justificación alguna que no corresponda a quien constitucional y estatutariamente posee las facultades de esa calidad y naturaleza en esta materia y dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma: la Generalidad de Cataluña. Y otro tanto ocurre con lo dispuesto en el art. 19 para la revocación de la autorización. Y la posible —y probable— eficacia indirecta y extraterritorial de las autorizaciones autonómicas no vulnera la limitación territorial al ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en los términos expuestos en el fundamento jurídico 6º, al examinar los puntos de conexión fijados por el legislador estatal en la Disposición adicional primera, apartado 2º.

11. El hecho de que hayamos considerado viciado de incompetencia y, por tanto, de inaplicación en Cataluña el apartado 3º inciso final de la Disposición adicional primera de la Ley, hace innecesario dar respuesta a la tacha de inconstitucionalidad que en la demanda se formula por vulnerar la seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución) —se dice— la complicada y confusa regla de distribución de competencias que supone el sistema de dobles excepciones que los apartados 2º

y 3º conjuntamente efectúan respecto de la regla general contenida en el apartado 1º; dicho esto sin perjuicio de que deba reconocerse que esta técnica de deslinde competencial no adolece, pese a su relativa complejidad, de un grado tan elevado de incertidumbre normativa en la delimitación de las competencias autonómicas que permita fundar una declaración de inconstitucionalidad.

Pero si conviene aclarar antes de pronunciar el fallo que dados los términos de la Disposición impugnada y lo solicitado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en el *petitum* de la demanda, en el que, entre otros extremos, recabó para la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución de los arts. 15.1; 16.1; 18.5; 19.1; 24.1.2 y 4; y 28 de la Ley, que, efectivamente, ostenta pero el reconocimiento de las mismas, salvo en lo relativo a las facultades de autorización y revocación que se reserva el Estado en el inciso final del núm. 3, no ha de llevarse al fallo, porque no se basa en una extralimitación de competencias por parte del Estado sino que resultan de la propia Disposición adicional primera de la Ley en sus tres apartados, conforme se ha razonado en los fundamentos jurídicos anteriores; y las de los arts. 15.1, 18.5 y 19.1, son además el corolario lógico de la impugnación que se estima en el fallo del citado inciso final del núm. 3 de la citada Disposición adicional.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar en parte el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra las Disposiciones adicionales primera y tercera, en relación con diversos preceptos, de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación en Seguros Privados y, en consecuencia:

1.º Declarar viciado de incompetencia y, por tanto, de inaplicación en Cataluña, el apartado 3º, inciso final de dicha Disposición adicional primera donde dice «quedando reservadas en todo caso al Estado la concesión de la autorización administrativa para el ejercicio de la actividad de correduría de seguros y su revocación»; así como reconocer que la titularidad de las competencias en ese inciso ejercidas corresponde a la Generalidad de Cataluña.

2.º Declarar viciados de incompetencia y, por tanto, de inaplicación en Cataluña, el art. 31 y la Disposición adicional tercera de la Ley, relativos a los Colegios de Mediadores de Seguros Titulados, reconociendo que la competencia en tales normas ejercidas corresponde a la Generalidad de Cataluña, excepto en lo concerniente a su naturaleza y denominación, a la voluntariedad de la incorporación a los mismos y a la existencia de su Consejo General, extremos que han de considerarse básicos.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a quince de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Beriayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José

Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2.061/92, al que se adhieren los Magistrados don Pedro Cruz Villalón y don Rafael de Mendizábal Allende

Mi respetuosa discrepancia con la Sentencia se refiere a la aceptación de la constitucionalidad de la Disposición adicional primera, apartado dos, de la Ley recurrida. En este precepto, al señalar los puntos de conexión territorial, se circunscribe la competencia de la Comunidad Autónoma sobre mediadores de seguros a los agentes y correderos «cuyo domicilio y ámbito de operaciones se limiten al territorio de la Comunidad Autónoma». El establecimiento de este doble punto de conexión supone atribuir al territorio o, mejor, al principio de territorialidad de las competencias autonómicas y a la cláusula residual del art. 149.3 C.E., un alcance y una función que, a mi juicio, no encajan en el sistema de distribución competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y, de generalizarse, podría llegar a desvirtuar los criterios fundamentales en los que se basa la organización territorial consagrada en el denominado bloque de la constitucionalidad.

El principio de territorialidad de las competencias autonómicas proclamado en todos los Estatutos significa, por lo que aquí interesa, que esas competencias deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia Comunidad. El territorio actúa así como límite o condición de validez del ejercicio de las competencias autonómicas. Sin embargo, de esta incuestionable premisa no se sigue en absoluto la conclusión —acogida en la Disposición adicional controvertida— de que, cuando el fenómeno objeto de las competencias autonómicas se extiende a lo largo del territorio de más de una Comunidad Autónoma, éstas pierdan en todo caso y automáticamente la competencia sobre la parte de este objeto situada en su ámbito territorial y la titularidad de la misma deba trasladarse necesariamente al Estado, sin que deba justificarse la necesidad de este traslado. El principio del que debe partirse es precisamente el contrario. Conviene tener presente al respecto que cuando la Constitución y los Estatutos han querido que el alcance suprateritorial de los fenómenos objeto de las competencias se convirtiera en título competencial del Estado o, dicho desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, cuando han querido que ese objeto no se fraccionara y, por tanto, cuando ha querido que las Comunidades Autónomas no ejercieran sus competencias sobre la parte de ese objeto radicada en su territorio, así lo han establecido explícitamente. Esto es lo que sucede en los apartados 21, 22 y 24 del art. 149.1. C.E., que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial; y sobre las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma. Los Estatutos de Autonomía contienen preceptos homólogos en los que las competencias de las respectivas Comunidades en materia de obras públicas, carreteras y caminos, ferrocarriles y transportes o aprovechamientos hidráulicos, se ciñen exclusivamente

te a los que se desarrollan íntegramente en el territorio de la propia Comunidad Autónoma.

En el caso que nos ocupa, atribuir al Estado, en bloque y sin justificación apreciable, todas las competencias normativas y ejecutivas que afectan a los mediadores de seguros cuyo ámbito de operaciones no se limita al territorio de una Comunidad Autónoma tiene importantes consecuencias teóricas y prácticas, en mi opinión, constitucionalmente inaceptables. En efecto, en primer lugar, supone convertir el territorio en un título competencial mediante el que el Estado, que sólo tiene explícitamente atribuida la competencia para dictar legislación básica sobre ordenación de los seguros, recupera mediante una aplicación desmesurada de la cláusula residual una amplísima y, en la práctica, una muy trascendente competencia de desarrollo normativo y de ejecución ya que le permite asumir toda la actividad pública relativa a la autorización, control, sanción y disolución de un número creciente de mediadores de seguros y, lo que es más relevante, de los mediadores de mayor relieve económico. Dada la unidad del mercado español y las dimensiones que hoy van adquiriendo las entidades de mediación, pocos agentes y correderos de seguros con un volumen de actividad significativo van a ceñir su actuación exclusivamente al territorio de una Comunidad Autónoma y, en consecuencia, pocos de ellos van a quedar fuera del ámbito competencial del Estado.

En segundo lugar, y como reverso de lo anterior, esta configuración de los puntos de conexión territorial supone reducir a las Comunidades Autónomas a la condición de gestores de fenómenos estrictamente locales e intereses particularistas, en lugar de reconocerles el carácter de copartícipes en la gestión de asuntos de dimensión y relieve general.

En tercer lugar, la premisa de la que parte la Sentencia lleva a creación de dos categorías de agentes y correderos de seguros en un mismo territorio: los que dependen del Estado y los que lo hacen de la Comunidad Autónoma. Esta duplicidad de categorías de mediadores de seguros no encaja fácilmente con un modelo de distribución de competencias basado en la reserva de la legislación básica al Estado y la atribución del desarrollo legislativo y la totalidad de la ejecución a la Comunidad Autónoma.

De extenderse esta concepción, en nuestro ordenamiento se produciría una dualidad generalizada entre los sujetos que operan en el ámbito económico y social —entidades de seguros, mediadores, pero también, fundaciones, cooperativas, sociedades mercantiles, asociaciones, etc.—; una dualidad en la que el Estado se reservaría todas las competencias sobre las entidades que tuvieran un mayor relieve, quedando en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas los de trascendencia residual. No es éste, a mi entender, el modelo diseñado por los legisladores constituyente y estatutarios.

Ciertamente la Ley recurrida no exige a las entidades mediadoras de seguros de competencia autonómica el tercer punto de conexión —la localización del riesgo asegurado en la propia Comunidad Autónoma— que sí requiere la Ley 33/1984 sobre Ordenación del Seguro Privado a las entidades aseguradoras; posiblemente esto sea así porque la relación de las primeras con la actividad aseguradora es mucho menos directa que la de las segundas. Sin embargo, el doble punto de conexión exigido a los mediadores produce el mismo triple efecto, constitucionalmente inconsistente, que ha quedado señalado.

La solución debe buscarse, en mi opinión, en otra línea de razonamiento. Como se dijo en la STC 329/1993 y, más concretamente, en la STC 243/1994 relativa a entidades de inspección y control en materia

de seguridad industrial, el hecho de que una entidad actúe en más de una Comunidad Autónoma no justifica sin más que el Estado se reserve las facultades de ejecución sobre las mismas —en aquel caso de autorización—. Cuando se trate de legislación civil (art. 149.1.8 C.E.) o de materias en las que el Estado posee competencias normativas, podrá establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos y resulten acordes con cada materia, para determinar la Comunidad Autónoma a la que en cada caso corresponde ejercer las funciones de desarrollo legislativo y de ejecución relativas a las entidades que actúan en el territorio de varias Comunidades Autónomas. La titularidad de la competencia controvertida sólo podrá trasladarse al Estado cuando, además del alcance territorial supraautonómico del objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento (y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación, de coordinación o de auxilio entre Comunidades Autónomas o entre éstas y el Estado —si se trata de Comunidades que carecen de competencias sobre la materia—), sino que requiera su atribución a un único titular —que forzosamente debe ser el Estado— o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar

intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas. Mecanismos de este tipo se hallan ya previstos, por ejemplo, en la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (v. gr., art 4) y soluciones como la propuesta se han consagrado ya en leyes estatales como la de Industria de 16 de julio de 1992 (art. 15.3).

En el presente caso no existe ningún dato, ni la representación del Estado lo aporta, que permita concluir que las facultades de desarrollo normativo y, sobre todo, de ejecución relativas a los mediadores de seguros que actúan en varias Comunidades Autónomas no puedan ser atribuidas a una de ellas en exclusiva —por ejemplo las que se refieren a la autorización a la Comunidad en la que tienen fijado el domicilio social— o mediante mecanismos de cooperación, colaboración o auxilio —por ejemplo, respecto de las actividades de control y sanción—. Por ello creo que la referida Disposición adicional debía haber sido declarada contraria al orden de distribución de competencias.

Madrid a diecinueve de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.—Firmado: Carles Viver Pi-Sunyer.—Pedro Cruz Villalón.—Rafael de Mendizábal Allende.—Rubricado.