

LA NUEVA ORDENACION DEL MERCADO DE SEGUROS

*(Algunas consideraciones en torno
al Proyecto de 21 de septiembre
de 1983)*

ANTONIO MILLAN GARRIDO

1. En nuestro Ordenamiento se reguló por vez primera el ejercicio de la actividad aseguradora en la ley de 14 de mayo de 1908, que, con su Reglamento de 2 de febrero de 1912 y algunas disposiciones complementarias, implantó, frente a los principios del liberalismo económico propios de la época, un sistema marcadamente intervencionista que, tutelando de modo efectivo los intereses de los asegurados, confirió al Seguro el prestigio necesario para su desarrollo (1).

Casi medio siglo después se promulga la Ley de Ordenación de los Seguros Privados de 16 de diciembre de 1954, hoy vigente (2), cuya deficiencia técnica e inadecuación a las exigencias del mercado de seguros, entre otras causas, impidieron su desarrollo reglamentario, intentado en 1957 y 1959, lo que comportó la pervivencia del Reglamento de 1912 y numerosas disposiciones no derogadas por la ley de 1954. Ello, unido a la normativa complementaria dictada desde esa fecha para atender a necesidades concretas del sector, dió lugar a una situación legislativa anómala, compleja e insuficiente, incapaz, en todo caso, de resolver satisfactoriamente las múltiples y variadas cuestiones derivadas de la actividad aseguradora.

(1) Cfr. Del Caño Escudero, Fernando, *Derecho Español de Seguros*, tomo I, "Parte General", tercera edición, Madrid, 1983, p. 21.

(2) Vid. un exhaustivo análisis de la Ley de 1954 en Sánchez Calero, Fernando, *Curso de Derecho del Seguro Privado*. vol. I, Edic. Nauta, Barcelona-Bilbao, 1961.

El primer intento de reforma tiene lugar en 1967, cuando se elabora un Anteproyecto de Ley de Ordenación del Mercado de Seguros que, sin derogar expresamente la ley de 1954, introducía un sistema aún más intervencionista que el vigente. El texto contó con la frontal oposición de los aseguradores e, informado por la Junta Consultiva, no llegó a pasar a examen del Gobierno (3).

En la década de los setenta se acentúa el proceso de reforma, cuya urgencia en relación a todo el Derecho de Seguros es advertida por la doctrina (4).

Fruto de continuados trabajos, faltos a veces de la necesaria coordinación, por diversas Comisiones, se elaboran sendos Anteproyectos en 1972 y 1975. En el fracaso del primero fue determinante la inclusión en su texto de la normativa reguladora del contrato de seguro que motivó la oposición del Ministerio de Justicia por entender que, con ello, la Dirección General de Seguros y el Ministerio de Hacienda invadían competencias de la Comisión General de Codificación (5).

El Anteproyecto de 1975 marcó, por su parte, la orientación normativa del Proyecto de Ley de Ordenación y Fomento de los Seguros Privados de 30 de abril de 1977 (6). Este texto, que contiene ya una regulación de la actividad aseguradora satisfactoria en su conjunto, si bien no llegó a ser examinado en Comisión por la disolución de las Cortes, supone la base sobre la que se elaborarían los trabajos posteriores.

Con el fracaso del Proyecto de 1977 se inicia una etapa en la que, al margen de los trabajos prelegislativos, se va a operar la denominada reforma "sin ley" (7) o silenciosa (8), constitutiva de una profunda actualización, en materias básicas, de la normativa de control. En esta línea, de dudosa legalidad, está el Real Decreto 478/1978, de 2 de marzo (BOE n° 66), que, modificando el artículo 28 del Reglamento de 1912, introduce en nuestro Derecho el margen de solvencia.

No obstante, la provisionalidad de esta disposición y la voluntad de afrontar decididamente la reforma se patentizan en la Orden de 17 de julio de 1978

(3) Vid. Guerrero de Castro, Manuel, *Reforma de la Ley de Seguros*, "Revista Española de Seguros", n° 34 (1983), pp. 135-136.

(4) Cfr., particularmente, los *Coloquios sobre Seguros Privados* celebrados en Madrid en 1976. Además de las actas, vid. un resumen del contenido de las distintas intervenciones en el discurso de clausura de Joaquín Garrigues, "Revista Española de Seguros", n° 5 (1976), pp. 7-17, así como la reseña de Francisco Javier Tirado Suárez, en "Revista de Derecho Mercantil", n° 140-141 (1976), pp. 371-373.

(5) Cfr. Guerrero de Castro, Manuel, *Reforma de la Ley de Seguros*, cit., p. 137.

(6) *Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, n° 1571, de 30 de abril de 1977. Sobre este texto, reproducido en la "Revista Española de Seguros", n° 9 (1977), pp. 71-100, vid. Guerrero de Castro, Manuel, *Reforma de la Ley de Seguros*, cit., pp. 137-140.

(7) Cfr. Guerrero de Castro, Manuel, *Reforma de la Ley de Seguros*, cit., p. 151.

(8) Cfr. Ricote Garrido, Julio, *Consideraciones de orden general y jurídico en torno al Proyecto de Ley de Ordenación del Seguro Privado*, "Revista Española de Seguros", n° 35 (1983), p. 375.

(BOE n° 175), por la que se crea una Comisión encargada de redactar los principios básicos de un anteproyecto de Ley de Ordenación de los Seguros Privados.

Durante 1979 y 1980 circulan diversos Anteproyectos (9), entre ellos uno preparado por el Grupo Socialista del Congreso (10), que no llegó a tramitarse porque el Gobierno presentó finalmente, en 1981, un Proyecto de Ley de Ordenación y Fomento del Seguro Privado (11), elaborado sobre la base del texto de 1977 y los principios formulados por la Comisión nombrada en 1978.

Este Proyecto, en cuyo contenido (12) se da abierta acogida al Derecho comunitario, no pudo prosperar por la oposición de un sector de la mayoría parlamentaria, consumándose su caducidad con la disolución anticipada de las Cortes el 27 de agosto de 1982.

La imperiosa necesidad, sin embargo, de proseguir la adaptación del sector de seguros a la normativa de la Comunidad Económica Europea, a la vista de los acuerdos de principio adoptados el 22 de marzo de 1982, motivó el que una parte fundamental del Proyecto de 1981 se pusiese en vigor, siguiendo la reforma "extraparlamentaria", por Real Decreto 3051/1982, de 15 de octubre (BOE n° 278), sobre margen de solvencia y fondo de garantía de las entidades de seguros, reaseguro y valores aptos para reservas.

La introducción del fondo de garantía, con "cifras comunitarias", que implican de hecho una modificación trascendental de la ley de 1954, permite cuestionar la validez del Real Decreto con independencia de la valoración positiva que, desde una perspectiva técnico-jurídica, pueda ofrecer su contenido.

Tras el cambio político, el Gobierno Socialista, en cumplimiento de su programa legislativo y consciente de la urgencia de resolver definitivamente la problemática, cada vez más compleja, del sector asegurador, poniendo fin a la caótica normativa en vigor, elabora, sobre la base de los proyectos anteriores, algunos borradores (13) y, finalmente, un Anteproyecto que, remitido a las Cortes, se publica el 21 de septiembre de 1983 como Proyecto de Ley de Ordenación del Seguro Privado (14).

(9) Vid. los publicados en *Riesgo*, núms. 287 y 288 (1980), pp. 11-23 y 45-58.

(10) Vid. una precisa referencia a su contenido en Guerrero de Castro, Manuel, *Reforma de la Ley de Seguros*, cit., pp. 141-142.

(11) *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, Iª Legislatura, Serie A, n° 198-I.

(12) Vid. Angulo Rodríguez, Luis, *El Seguro privado español ante la CEE: su reforma normativa y su reestructuración empresarial*, "Revista Española de Seguros", n° 32 (1982), pp. 571-574.

(13) Vid. el publicado en *Riesgo*, n° 326 (1983), pp. 16-36.

(14) *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, IIª Legislatura, Serie A, núm. 53-I. Vid., en apretada síntesis, la referencia de Jesús Prósper Palacios, en "La Ley", n° 863 (31 enero 1984), pp. 7-8.

El Proyecto, que consta de una precisa exposición de motivos, cuarenta y tres artículos, divididos en ocho capítulos, siete disposiciones finales, ocho transitorias, tres adicionales y una derogatoria, si bien, como queda dicho, se basa en las elaboraciones anteriores, ofrece innovaciones, algunas sustanciales, en relación a los Proyectos de 1977 y 1981.

Al texto se han presentado 312 enmiendas (107 de la Coalición Popular, 68 del Grupo Parlamentario Mixto, 52 del Grupo Socialista, 44 de la Minoría Catalana, 27 del Partido Nacionalista Vasco y 5 del Grupo Parlamentario Centrista, correspondiendo las 9 restantes a los Diputados Fraile Poujade, Díaz Fuentes y García Agudín), entre las cuales, la número 80, del PNV, lo era a la totalidad. Esta enmienda, fundada en motivos autonómicos, fue debatida y rechazada en el Pleno del Congreso de los Diputados del 2 de noviembre (15), tras lo cual continuó la tramitación del Proyecto en Comisión.

Dados los términos en que se vienen desarrollando los trabajos en la Comisión, no se descarta que el texto pase directamente al Senado con lo que la Ley podría estar promulgada antes de las vacaciones parlamentarias.

2. Examinados los antecedentes del Proyecto y sin pretender un exhaustivo comentario al mismo, que nos llevaría necesariamente al estudio de todo su articulado (16), parece de interés, dado el alcance de la reforma, destacar los criterios que la presiden con especial referencia a algunas de las innovaciones que se advierten en la futura regulación del mercado de seguros y, en concreto, del control de la actividad de las entidades aseguradoras.

a) Como postulado básico, el PLOSP pretende conferir al mercado de seguros carácter unitario tanto en el orden estructural como normativo.

En el primer aspecto, señala el artículo 1 que tiene la consideración de seguro privado toda operación de seguro o previsión, cualquiera que sea el asegurado o asegurador, siempre que no forme parte de los sistemas de previsión que constituyen la Seguridad Social obligatoria (17).

Como novedad, en relación a Proyectos anteriores, el de 1983 incluye las Mutuas de Previsión Social creadas al amparo de la Ley de 6 de diciembre de 1941 (art. 1, 4), que quedan sometidas al mismo control que las restantes entidades aseguradoras, ello sin perjuicio de "mantener las características técnicas y sociales de tales entidades que sean más congruentes con su finalidad".

(15) *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados*, pp. 3178-3188.

(16) En este sentido, Tirado Suárez, Francisco Javier, *Comentario de urgencia al Proyecto de Ley de Ordenación del Seguro Privado de 21 de septiembre de 1983*, "Revista General de Derecho", n° 472-473 (1984), pp. 71-94, que comprende, en esta primera parte del trabajo, un detallado estudio de los quince primeros artículos del Proyecto.

(17) *Vid.* Zambrana Chico, Francisco, *Proyecto de Ley sobre Ordenación del Seguro Privado y Seguridad Social*, "Revista Española de Seguros", n° 35 (1983), pp. 311-321.

Esta sumisión del mutualismo de previsión social a la LOSP (18) resulta plenamente justificada por cuanto, desaparecidas en buena medida las circunstancias que motivaron su implantación, las Mutuas de Previsión Social se han ido configurando, en muchos casos, como entidades que, en condiciones privilegiadas, realizan contratos de seguros sin reunir las exigencias mínimas del mercado asegurador.

No obstante, como ha reconocido Sotillo (19), la forma indiscriminada en que por el Proyecto se realiza la sumisión comporta problemas no sólo constitucionales, al desconocerse la competencia normativa de las Comunidades Autónomas en esta materia, sino también de mercado, al no diferenciarse suficientemente a las Mutuas de Previsión Social de las demás entidades aseguradoras.

Es previsible, por ello, que el tema del mutualismo de previsión social, respecto al cual las enmiendas son numerosas, sea objeto de revisión, buscándose una fórmula con la que, sin excluir este sector de la LOSP, se eviten los inconvenientes ofrecidos por la redacción actual del Proyecto.

Asimismo, quedan sometidos a la LOSP (art. 2, d) los fondos de pensiones (20), que se contemplan como una forma asegurativa de seguro de vida en su modalidad de grupo.

En el orden normativo, partiendo de que la Constitución prevé como competencia exclusiva del Estado las “bases de la ordenación del crédito, banca y seguros” (art. 149, 1, nº 11), mientras a las Comunidades Autónomas parece corresponder su desarrollo legislativo (arts. 11, 2 Estatuto vasco; 10, 1, 4 Estatuto catalán) y disposiciones de ejecución, el Proyecto pretende establecer con toda claridad que la LOSP es básica en la materia, que es “la norma legal del Estado que garantiza la unidad del mercado de seguros y la competencia de la Administración central en todo el territorio nacional” (21).

Las Comunidades Autónomas, respetando la ordenación básica, pueden dictar normas de desarrollo y ejecución, si bien su competencia se limita a aquellas “entidades de seguro directo que tengan su demarcación en el territorio de la

(18) Vid. Perrote Rico, Luis, *El Proyecto de Ley del Seguro Privado ante los fondos de pensiones, las mutualidades de previsión social y las cooperativas de seguro*, “Revista Española de Seguros”, nº 35 (1983), pp. 292-301.

(19) Sotillo Martí, Antonio, *Historia y génesis de la nueva Ley de Ordenación de los Seguros Privados: algunos problemas fundamentales*, Conferencia pronunciada en la “Primera Jornada sobre el Proyecto de Ley ordenadora del Seguro Privado ante la CEE”.

(20) Vid. Prieto Pérez, Eugenio, *Fondos de pensiones: problemática de su gestión*, “Revista de Seguridad Social”, nº 13 (1982), pp. 49-63; Tirado Suárez, Francisco Javier, *Panorama legislativo español de los fondos de pensiones*, en prensa en el nº 27 del “Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla” (1984); Perrote Rico, Luis, *El Proyecto de Ley del Seguro Privado*, cit., pp. 288-292.

(21) Sotillo Martí, Antonio, *Historia y génesis de la nueva Ley de Ordenación de los Seguros Privados*, cit.

Comunidad y la localización de los riesgos que aseguren no exceda del mismo'' (art. 33, 2), esto es, no basta el elemento puramente estático de la sede social para determinar la competencia autonómica sobre una entidad aseguradora, sino que es necesario tener en cuenta también el mercado de dicha entidad, el ámbito de sus operaciones y el lugar donde se hallan los bienes asegurados.

Este criterio, que encuentra fundamento, además de en la propia naturaleza del sector regulado, en la competencia estatal para coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149, 1, nº 13 Constitución) y en la necesidad de conferir una tutela efectiva a los asegurados (art. 51 Constitución) y a las propias entidades aseguradoras, obligadas a operar, a virtud del principio de dispersión del riesgo, en mercados cada vez más amplios, resulta igualmente aplicable a las cooperativas y mutualidades, por cuanto la competencia exclusiva que, respecto a las mismas, establecen los Estatutos de Autonomía vasco (art. 10,23) o catalán (art. 9, 17) tiene como límite el respeto a la "legislación mercantil" (art. 149, 1, nº 6 Constitución), expresamente reconocido, y también, tratándose de entidades que desarrollen una actividad aseguradora, a las bases estatales de la ordenación del mercado en el que opera.

En este sentido, es de esperar que el artículo 33, al que han presentado enmiendas todos los grupos parlamentarios, fije con mayor exactitud los criterios competenciales en el sector, estableciendo que el mercado de seguros se configure como un mercado unitario, cuya regulación se atribuye al Estado sin perjuicio del margen de competencias que pueda corresponder a las Comunidades Autónomas conforme a los criterios señalados (22).

b) La liberalización del sector, ya iniciada en algunas materias, venía exigida por el principio constitucional de libertad de mercado, así como por la normativa de la Comunidad Económica Europea.

En esta línea, se establece la libertad de tarifas, con lo que se respeta el principio de libre concurrencia, favoreciéndose una mayor competitividad en las primas de seguros, se suprime el requisito de autorización previa de las pólizas, cuyo contenido se halla regulado por la Ley de Contrato de Seguro de 8 de octubre de 1980 y se instaura una mayor flexibilidad en cuanto a las inversiones de los activos correspondientes a reservas o provisiones técnicas, eliminando la exigencia, hasta ahora vigente, de la constitución de un depósito del sesenta por ciento de las mismas (23).

Como consecuencia de esta liberalización, se intensifica la responsabilidad de las entidades aseguradoras y de sus administradores, directores o gerentes,

(22) En este sentido, Sotillo Martí, Antonio, *Historia y génesis de la nueva Ley de Ordenación de los Seguros Privados*, cit.

(23) Fueron aspectos resaltados por el Ministerio de Economía y Hacienda Sr. Boyer Salvador con motivo de la presentación del Proyecto en el Pleno del Congreso de los Diputados. Vid. BOCG, CD, 2 noviembre 1983, p. 3.179.

quienes, cuando, "mediante dolo o negligencia grave, ejecuten o permitan operaciones que infrinjan lo dispuesto en la legislación de seguros, responderán personalmente de los perjuicios que se irroguen a la entidad o a los asegurados como consecuencia de la infracción" (art. 37, 2).

c) En esta directriz de liberalización del mercado de seguros, resulta fundamental la adopción por el Proyecto de un sistema de control financiero o de solvencia, en cuanto es el único que permite reducir considerablemente las medidas intervencionistas propias de todo control material.

En el marco de una economía de mercado, el control material, que necesariamente se traduce en medidas de intervención administrativa en los distintos procesos de gestión, debe limitarse al mínimo, sustituyéndose por un incremento de las garantías financieras que permita a la entidad aseguradora hacer frente a los compromisos contraídos con sus asegurados (24). Ello se logra mediante la exigencia rigurosa de unos capitales o fondos mutuales que determinen una dimensión mínima en las empresas, estimulen la especialización y eviten la dispersión de esfuerzo en ramos en los que no se alcance una cuantía razonable de primas, y un margen de solvencia y un fondo de garantía que adecúen las exigencias de solvencia al volumen de negocio de cada empresa (25).

El Proyecto supone indudablemente un avance en cuanto instaura un sistema de control financiero. No obstante, a través de todo su articulado, se advierte un excesivo intervencionismo innecesario e incoherente con el propio sistema adoptado. Ello, según ha destacado Mansilla (26), comporta, en buena medida, un doble control, con lo que las entidades aseguradoras españolas operarían en desigualdad de condiciones con sus competidores europeos.

d) Como instrumentos básicos del nuevo sistema de control, el Proyecto (art. 19) confirma las instituciones del margen de solvencia y el fondo de garantía, regulados ahora por el Real Decreto nº 3051/1982, de 15 de octubre.

Asimismo, se incrementan las garantías financieras específicas, a través de la elevación de las cifras mínimas de capital o fondo mutual (art. 10), en términos, quizás excesivos, que, dada la eficacia retroactiva que se confiere a la disposición, puede suponer la desaparición de la mitad de las entidades aseguradoras españolas, cuyo volumen medio de negocio es, en general, netamente inferior al requerido por las cifras establecidas (27).

(24) Cfr. Prieto Pérez, Eugenio, *Libertad de mercado, tarifas y precios en seguros*, "Revista Española de Seguros", nº 35 (1983), pp. 275-285.

(25) Cfr. Angulo Rodríguez, Luis, *El Seguro privado español ante la CEE*, cit., p. 572.

(26) Mansilla García, Félix, *El Proyecto de Ley de Ordenación de los Seguros Privados y el mercado español de seguros*, Conferencia pronunciada en la "Primera Jornada sobre el Proyecto de Ley ordenadora del Seguro Privado ante la CEE".

(27) Debe tenerse en cuenta que en España existen 644 entidades aseguradoras, de las

La medida comporta, por si, una profunda reestructuración del mercado de seguros, de elevado coste, pero imprescindible si se quiere normalizar el sector y adecuarlo a las exigencias mínimas de operatividad requeridas por las mismas entidades aseguradoras.

En este sentido, resulta significativo el que los aseguradores no cuestionen sustancialmente las cifras propuestas, sino el plazo que se les concede para alcanzarlas, que el Proyecto (disposición transitoria 1^a) fija en tres años, por considerar que "el retraso en la regulación del control del mercado asegurador ha conducido a un deterioro creciente de la situación que no hace aconsejable la concesión de un término más amplio" (28).

Cabe, sin embargo, en este tema, esperar su reconsideración y que se conceda a los aseguradores la ampliación del plazo de transitoriedad, con lo que, tal vez, se evitaría la desaparición de entidades que, en estos momentos de crisis, con el término y condiciones previstos en el Proyecto, carecen de posibilidades de subsistir.

En esta reestructuración del sector, con la que se pretende dar paso a grupos y empresas más competitivas y con menores costes de gestión, es fundamental la concentración de empresas, para la que se establecen incentivos y beneficios fiscales. Prevé, asimismo, el Proyecto la posibilidad de crear agrupaciones transitorias de empresas aseguradoras que, al poder actuar unitariamente en el mercado antes de su fusión, evitan el tener cada una que ajustar sus capitales, conforme a los plazos previstos, a las cifras mínimas exigidas.

e) Otro de los objetivos de la ley, en orden a la reordenación del mercado, es procurar una mayor especialización de las entidades aseguradoras, que, cuando tengan por objeto social "la práctica de operaciones en cualquier modalidad de seguro sobre la vida, incluida la capitalización, habrán de tener exclusivamente dicho objeto, sin que puedan extender su actividad a otra clase de operaciones de seguro, salvo las concertadas con carácter complementario" (art. 8, 2), ello sin perjuicio del respeto a los derechos adquiridos por las entidades multirramos que se reconoce en la disposición transitoria séptima.

Con ello, el Proyecto instaura la especialización en materia de seguro de vida, siguiendo la directriz comunitaria de 5 de marzo de 1979, que no extiende

que unas 150 absorben el 80% del mercado. Como destacó el Sr. Boyer Salvador (BOCG, CD, cit., p. 3 178), es manifiesto el excesivo número de empresas para atender la demanda de seguros. Francia tiene el 75% de entidades aseguradoras con un volumen de negocio seis veces superior al español; Suiza, el 11% con un volumen tres veces superior; Italia, el 20% con un volumen cuatro veces superior; Inglaterra, el 75% con un volumen cincuenta y siete veces superior. *Vid.*, con datos comparativos referidos a 1980, Angulo Rodríguez, Luís, *El Seguro privado español ante la CEE*, cit., pp. 557-560.

(28) Sotillo Martí, Antonio, *Historia y génesis de la nueva Ley de Ordenación de los Seguros Privados*, cit.

- a otros ramos como el seguro de crédito, el de defensa o el de enfermedad, respecto a los cuales la aplicación de este principio aparece todavía cuestionada (29).

Asimismo, pretende la LOSEP “clarificar el régimen referente a las formas jurídicas de las empresas aseguradoras”. En este orden, regula las mutuas de seguro, distinguiendo según sean a prima fija (art. 13) o variable (art. 14), sin que la normativa, no del todo precisa (30), presente sensibles diferencias con respecto al Proyecto de 1977. Como novedad, el PLOSEP introduce (art. 15) las cooperativas de seguros (31), que, previstas en la legislación autonómica, requieren una delimitación precisa y rigurosa, a fin de evitar cualquier confusión en el mercado.

f) Uno de los aspectos más positivos del Proyecto es la incorporación de medidas de fomento del seguro privado.

Estas medidas, justificadas en cualquier sector económico, ofrecen particular interés en relación al seguro que, además de su consustancial finalidad compensatoria de riesgos, desarrolla una función, como intermediario financiero, promotor de ahorro y cauce de inversiones a largo plazo, de especial trascendencia en la actual coyuntura económica (32).

Pretende, asimismo, el Anteproyecto potenciar el mercado español de reaseguros (arts. 31 y 32), a través del cual se debe aprovechar al máximo el pleno nacional de retención.

g) Particular atención merece en el Proyecto la protección de los derechos de los asegurados, que se destaca como finalidad básica de la ley en su artículo 1 y, previamente, en la Exposición de Motivos, donde se señala cómo esta tutela, confirmada hoy de modo genérico en el artículo 51 de la Constitución, fue siempre la última razón de ser de la legislación de control de la actividad aseguradora, por cuanto “la operación de seguro supone el cambio de una prestación presente por otra posible y futura”, lo que comporta la inversión del proceso productivo de otras unidades económicas y la necesidad de instaurar medidas

(29) Cfr. Tirado Suárez, Francisco Javier, *Notas sobre la libertad de establecimiento en la CEE y el Proyecto de Ley de Ordenación de Seguros de 21 de septiembre de 1983*, “Revista Española de Seguros”, n° 35 (1983), pp. 366-369.

(30) Cfr. Tirado Suárez, Francisco Javier, *Comentario de urgencia al Proyecto de Ley de Ordenación del Seguro Privado*, cit., pp. 87-88.

(31) Vid. Merino Merchán, José Fernando, *Consideraciones generales sobre el cooperativismo de seguros en España*, “Revista de Derecho Mercantil”, n° 151 (1979), pp. 103-115; Paz Canalejo, Narciso, *Las cooperativas de seguros*, “Revista Española de Seguros”, n° 29 (1982), pp. 57-145; *Las cooperativas de seguros y el Proyecto de Ley de Ordenación del Seguro Privado*, “Revista Española de Seguros”, n° 35 (1983), pp. 323-352; Perrote Rico, Luis, *El Proyecto de Ley del Seguro Privado*, cit., pp. 301-309; Tirado Suárez, Francisco Javier, *Comentario de urgencia al Proyecto de Ley de Ordenación del Seguro Privado*, cit., pp. 88-94.

(32) Cfr. Angulo Rodríguez, Luis, *El seguro privado español ante la CEE*, cit., p. 573.

que garanticen la efectividad de las prestaciones cuando se produzca el siniestro (33).

Lógicamente, la protección del asegurado se ve amparada, ante todo, por el propio sistema de vigilancia y control, de modo particular por la rigurosa exigencia de solvencia estática y dinámica a las entidades aseguradoras.

Pero, además, arbitra el Proyecto distintas medidas que tienden a reforzar la posición del asegurado y a proteger sus intereses en circunstancias concretas.

Así, se concede preferencia a sus créditos sobre determinados bienes del asegurador (art. 27), que se consideran inembargables (art. 30), se tutela la libertad de los asegurados para decidir la contratación de los seguros, elegir asegurador, utilizar o no la mediación y optar entre los mediadores en su caso (art. 29), se prevé, en supuestos de dificultad para las entidades aseguradoras, la adopción de medidas cautelares que eviten a los asegurados los perjuicios que se le derivarían de situaciones irreversibles de crisis (art. 36), se crea una comisión de arbitraje para resolver las divergencias entre asegurados y aseguradores en relación con siniestros de pequeña cuantía y carácter masivo (art. 28). Se trata, en suma, con esta innovación, ciertamente positiva, de buscar un sistema barato que permita, mediante un proceso técnico, la rápida indemnización al perjudicado o beneficiario del seguro.

h) El Proyecto supone, finalmente, un acercamiento a la normativa de la Comunidad Económica Europea (34), en cuanto se asumen aspectos básicos de la misma, como los referentes a la dimensión de la entidad aseguradora, las líneas generales en los requisitos de acceso al mercado, condiciones concretas de operatividad, el principio de especialización y, en conjunto, el sistema de control que rige en la Comunidad.

No obstante, como ha destacado Tirado (35), el Proyecto no acoge en su totalidad el modelo comunitario y, en concreto, el respeto a los principios de libertad de establecimiento y prestación de servicios en torno a los cuales gira la normativa comunitaria.

En este sentido, contrasta la prohibición absoluta de los denominados siste-

(33) Vid. Prieto Pérez, Eugenio, *Libertad de mercado, tarifas y precios en seguros*, cit., pp. 276-277.

(34) En relación a este tema, es de particular interés la "Primera Jornada sobre el Proyecto de Ley ordenadora del Seguro Privado ante la CEE", que, organizada por la Escuela Superior de Comunidades Europeas (CEU), tuvo lugar en Madrid el 15 de febrero de 1984. Vid., al respecto, mi reseña *El Proyecto de Ley de Ordenación del Seguro Privado y la Comunidad Económica Europea*, en prensa en "Revista General de Derecho", n° 476 (1984).

(35) Tirado Suárez, Francisco Javier, *Notas sobre la libertad de establecimiento en la CEE*, cit., p. 369.

mas tontino y chatelusiano (art. 3, a), el principio de reciprocidad de trato (art. 5), cuya validez en la CEE quedaría limitada a las relaciones con países extracomunitarios, la exigencia de la nacionalidad española para el desempeño de determinados puestos directivos (art. 11), concretos aspectos del estatuto jurídico de las delegaciones de entidades extranjeras en España (art. 12), el tratamiento específico de la cesión parcial de cartera (art. 21, 6), la configuración normativa de la revocación de autorizaciones concedidas a entidades extranjeras o españolas con participación extranjera mayoritaria (art. 23, 2), así como algunas otras cuestiones en materia de reaseguro, competencia administrativa y protección de los asegurados (36).

Estas discrepancias con la legislación comunitaria deben reputarse plenamente legítimas en estos momentos en que aún no se ha verificado nuestro ingreso en la Comunidad, sobre todo en la medida en que hacen referencia, no tanto a cuestiones técnicas, como a principios de política económica que, como el de igualdad de trato, tienen su ámbito propio en el seno de la Comunidad.

Ciertamente, dados los términos en que el 22 de marzo de 1982 se operó el cierre de negociaciones respecto al derecho de establecimiento y libre prestación de servicios, la normativa comunitaria devendrá directamente aplicable en su integridad, salvo en materia de coaseguro, desde el mismo momento en que se opere nuestro ingreso en la Comunidad. Pero ello no nos obliga a una total armonización sino entonces, cuando se adquiera la condición de miembro de pleno derecho. Hasta ese instante, el legislador debe tender, particularmente en el orden técnico, a acercar nuestro mercado al comunitario, con miras a la integración, lo que, en gran medida, se consigue con el Proyecto, pero nada le impide mantener un distanciamiento con la Comunidad en aspectos concretos en los que, por razones políticas, no estime conveniente la armonización, lo mismo que, tras el ingreso, podrá arbitrar, en relación a los países extracomunitarios, las normas que se consideren más adecuadas para la legítima defensa de nuestros intereses económicos.

3. Indudablemente, el Proyecto ofrece aspectos negativos. Además de los que se derivan de las consideraciones hasta ahora apuntadas, cabe destacar, entre otros, la configuración de la Junta Consultiva, que actuará como órgano asesor del Ministerio de Economía y Hacienda "en los asuntos que le someta a su conocimiento", sin que su informe sea vinculante (art. 43); el tratamiento de las entidades públicas aseguradoras, de modo concreto; el que no se exija su creación por ley; o el excesivo intervencionismo administrativo que, como hemos indicado, se mantiene en diversas materias, como el reaseguro (37). Asimismo, el texto

(36) Vid. Tirado Suárez, Francisco Javier, *La disciplina comunitaria y el Proyecto de Ley de Ordenación de Seguros*, Conferencia pronunciada en la "Primera Jornada sobre el Proyecto de Ley ordenadora del Seguro Privado ante la CEE"; *Notas sobre la libertad de establecimiento en la CEE*, cit., pp. 353-369; *Comentario de urgencia al Proyecto de Ley de Ordenación del Seguro Privado*, cit., pp. 71-94.

(37) Mansillá García, Félix, *El Proyecto de Ley de Ordenación de los Seguros Privados y el mercado español de seguros*, cit.

resulta, en algunos puntos, vago, impreciso o confuso, constatándose, a veces, lagunas y reiteraciones que debieran evitarse (38).

No obstante, considerado en su conjunto, el Proyecto merece una valoración altamente positiva. Con él se unifica y sistematiza la legislación de control de la actividad aseguradora, integrada en estos momentos por más de trescientas disposiciones de diverso rango, en su mayor parte desfasadas y, en algunos casos, de cuestionable legalidad. El texto, además, actualiza, a través de la adopción de nuevos criterios técnicos, la normativa reguladora del sector, como medio de lograr su modernización y equipación en el área socioeconómica de libre mercado.

De aquí, la generalizada aceptación del Proyecto por todos los sectores afectados y, en particular, por las entidades aseguradoras que ven en la futura ley un instrumento imprescindible para la normalización del mercado de seguros en estos momentos en que se vislumbra, a corto plazo, el reto trascendental que comporta la integración en la Comunidad Económica Europea.

(38) Cfr. Ricote Garrido, Julio, *Consideraciones de orden general y jurídico en torno al Proyecto de Ley de Ordenación del Seguro Privado*, cit., p. 378.