

TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Fecha de Resolución: 04/07/2003

Nº de Recurso: 10790/1998

Procedimiento: RECURSO DE CASACIÓN

Ponente: D. Óscar González González

Sentencia: Corredores de seguros. Autorización para ejercer la actividad por persona física. Incongruencia inexistente. Discrecionalidad Admón.: margen de apreciación para determinar la independencia y profesionalidad requeridas. Inexistencia de arbitrariedad: responde a criterios lógicos y de experiencia. Lesión de ppios. de libertad de empresa o el derecho al trabajo: inexistente.

SENTENCIA En la Villa de Madrid, a cuatro de Julio de dos mil tres. En el recurso de casación nº 10.790/1998, interpuesto por DON Ildefonso, representado por el procurador don Gabriel de Diego Quevedo y asistido de letrado, contra la sentencia nº 505/1998, dictada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en fecha 10 de julio de 1998 y recaída en el recurso nº 164/1995, sobre autorización para ejercer la actividad de correduría de seguros; habiendo comparecido como parte recurrida la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, representada y dirigida por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 1 de julio de 1993 DON Ildefonso solicitó autorización administrativa para acceder al ejercicio de la actividad de correduría de seguros y la inscripción en el Registro Especial de Corredores de Seguros conforme a lo dispuesto en la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación en Seguros Privados. El 30 de septiembre de 1993 el Inspector de Finanzas del Estado comunicó al interesado que no se había acreditado el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) necesidad de aportar original o copia legalizada de la póliza de responsabilidad civil profesional (Disposición Transitoria 3ª b), que contenga las condiciones generales, las especiales, en su caso, y las particulares); y b) descripción con rigor del proyecto empresarial que se propone acometer el interesado, acreditando la suficiencia e idoneidad de la organización y de los medios disponibles, de forma que permita constatar que la actividad de mediación que se proyecta desarrollar está en condiciones de reunir los requisitos de especialización técnica, imparcialidad e independencia que se predicen como rasgos esenciales y distintivos de la correduría de seguros en los artículos 14 y 19 c) de la Ley 9/1992. Se le concedió un plazo de 15 días para alegaciones. El 19 de octubre de 1993 se alega por el interesado que la póliza ha sido enviada pero no hay inconveniente en remitir copia legalizada, al tiempo que adjuntó nuevo programa de actividades. El 19 de abril de 1994 la Dirección General de Seguros denegó la autorización solicitada para ejercer la actividad de correduría de seguros por no haber acreditado el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) de la información contenida en el programa de actividades se desprende que la estructura de la organización y los medios personales y materiales no son idóneos para llevar a cabo la actividad de correduría de seguros en el tipo de riesgos y negocio que pretende en concreto abarcar, habida cuenta de las características de independencia, profesionalidad e imparcialidad que, entre otras, predica la Ley 9/1992 respecto a dicha actividad; y b) el programa de formación es insuficiente para que los empleados y colaboradores, que hayan de asumir una relación más directa con los posibles tomadores de seguros y asegurados, alcancen y mantengan el adecuado nivel de conocimientos técnicos para realizar tanto las funciones de asesoramiento profesional e imparcial como las demás funciones de información que se recogen en el artículo 14 de la Ley. Interpuesto recurso ordinario es desestimado por

el Ministerio de Economía y Hacienda el 15 de diciembre de 1994. Formulado recurso contencioso-administrativo es desestimado asimismo por sentencia de la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de fecha 10 de julio de 1998. SEGUNDO.- Notificada la sentencia a las partes, por DON Ildefonso se presentó escrito preparando recurso de casación, el cual fue tenido por preparado en providencia de la Sala de instancia de fecha 2 de octubre de 1998, al tiempo que ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes. TERCERO.- Emplazadas las partes, el recurrente compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, y formuló en fecha 19 de noviembre de 1998 el escrito de interposición del recurso de casación, en el cual expuso los siguientes motivos: 1) Al amparo del apartado 4º del artículo 95.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, infracción del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicable, concretamente del artículo 15.1 y 2 de la Ley 9/1992, de 30 de abril, de Mediación de Seguros Privados, y sentencia 330/1994, de 15 de diciembre, del Tribunal Constitucional. 2) Al amparo del artículo 95.1.4º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, infracción del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicable, concretamente de los artículos 9.3, 35 y 38 de la Constitución española en relación con la recta interpretación del artículo 15 de la Ley de Mediación. 3) Al amparo del apartado 3º del artículo 95.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de las sentencias, por infracción de los artículos 43 y 80 de la Ley de la Jurisdicción al incurrir la impugnada en manifiesta incongruencia. Terminando por suplicar se dicte sentencia por la que, con estimación del recurso, se case y anule la recurrida, y se condene a la Dirección General de Seguros a expedir la autorización administrativa solicitada por el recurrente para acceder al ejercicio de la actividad de correduría de seguros y su inscripción en el Registro Especial de Corredores de Seguros, todo ello con imposición expresa de las costas a la parte recurrida. CUARTO.- El recurso de casación fue admitido por providencia de la Sala de fecha 21 de enero de 2000, ordenándose por otra de fecha 18 de febrero siguiente entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO), a fin de que en el plazo de treinta días pudiera oponerse al mismo; lo que hizo mediante escrito de fecha 20 de marzo de 2000, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y solicitó se dicte sentencia por la que se desestime el recurso interpuesto de contrario y se impongan las costas causadas al recurrente, conforme a lo dispuesto en la LJCA. QUINTO.- Por providencia de fecha 24 de marzo de 2003, se señaló para la votación y fallo de este recurso de casación el día 25 de junio del corriente, en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La Sala de instancia en su sentencia considera que la resolución de la Dirección General de Seguros, por la que se deniega al recurrente autorización para ejercer la actividad de correduría de seguros, está ajustada a Derecho porque: <<En primer lugar es preciso contestar a las alegaciones del recurrente en relación con el ejercicio, por parte de la Administración, de una potestad reglada que no requiere valoración alguna, por parte de aquélla. Es ilustrativo de la auténtica función que desempeña la Administración en la determinación de la observancia de los requisitos la referencia en la Exposición de Motivos de la Ley 9/1992 como uno de los Principios que informan la misma al número: "4º) Sometimiento de los corredores de seguros a requisitos financieros y de profesionalidad para acceder a la actividad y para el ejercicio de la misma. El corredor de seguros, por contraposición al agente, no sólo no actúa con el respaldo de las Entidades de seguros sino que, muy al contrario, debe estar libre de cualquier vínculo que suponga afección a las mismas. De ahí que la presente Ley opte por el establecimiento de un conjunto de normas que garanticen la independencia de los corredores de seguros desde el inicio de su actividad y que permitan dotar de la adecuada transparencia la actuación del corredor ante el tomador del seguro y el asegurado. Con el fin de preservar la necesaria independencia del corredor respecto de las aseguradoras que concurren al mercado, de garantizar que está en posesión

de los conocimientos y dispone de la infraestructura precisa para ofrecer al tomador del seguro su asesoramiento profesionalizado e imparcial, de que puede responder en caso de irregular o negligente actuación, y, en definitiva, con el fin de tutelar los intereses de quienes concurren a la operación de seguro con la mediación de un corredor de seguros, se establecen requisitos financieros y de profesionalidad y un régimen de infracciones y sanciones administrativas" Existe una finalidad para exigir el cumplimiento de una serie de requisitos desde el comienzo de la actividad, por lo que es comprensible que la Administración valore la aportación de tal documentación, de la que puede deducirse, el cumplimiento de los requisitos y, en su caso, el de la finalidad que se persigue. De otro lado es preciso acudir a la propia dicción del artículo 15 de la Ley, en el que queda más claro, si cabe, la actividad de valoración que debe realizar la Administración cuando establece: "Para ejercer la actividad de corredor de seguros será preciso obtener la autorización previa de la Dirección General de Seguros, la cual se concederá siempre que se acredite de la forma que reglamentariamente se determine el cumplimiento de los requisitos necesarios establecidos en la presente Ley". El hecho de que sea preciso obtener la previa autorización determina que la Dirección General tenga la potestad de realizar una valoración en orden a concretar la concurrencia desde un punto de vista material, y no meramente formal, de los requisitos exigidos en la norma para la consecución de los fines que la Ley pretende y que están enunciados en la Exposición de Motivos de la misma cuando se refiere a la especialización técnica, imparcialidad e independencia de las personas que desempeñen dicha labor. Por tanto constituye una prerrogativa y una obligación de la Administración, en cumplimiento de los objetivos y finalidades pretendidos por la Ley, la valoración en uso de una potestad discrecional para determinar si las personas que formulan las solicitudes para ejercer tal actividad, reúnen los requisitos que garanticen el ejercicio para la consecución de tales finalidades. En el presente caso se consideró, por parte de la Dirección General de Seguros, que: - la estructura de la organización, los medios personales y materiales no son idóneos para llevar a cabo la actividad de corredor de seguros en el tipo de riesgos y negocio que pretende abarcar. - el programa de formación es insuficiente. Por tanto la apreciación de la Dirección General respecto de tal requisito es certera. - no se especifica, concretamente el volumen de cartera previamente gestionada. Lo que es cierto, a pesar de que se han especificado las entidades, número de contratos, primas, ramos y riesgos, que faltaba por reflejar en el momento de realizar la solicitud. Por tanto la apreciación de la Dirección de tal requisito es certera. - declara trabajar en todos los ramos. Si bien no define los elementos esenciales, aunque sí comenta sus apreciaciones personales respecto de cada uno de ellos. - a efectos de valorar el requisito de la independencia respecto de las aseguradoras no indicó el criterio de selección de las aseguradoras con las que trabaja. - no especifica la formación que va a procurar a quienes contrate, lo cual es uno de los requisitos previstos en el artículo 15. Tales datos aparecen reflejados en el expediente administrativo y de los mismos se desprende que la Dirección General de Seguros, y, posteriormente, el Ministerio de Hacienda, han dictado resoluciones acordes con el Ordenamiento Jurídico, al no solventarse las deficiencias en el cumplimiento de los requisitos reflejados en el artículo 15 de la Ley 9/92.>> Contra esta sentencia ha interpuesto recurso de casación don Ildefonso con base en los motivos que han quedado transcritos en los antecedentes de hecho. SEGUNDO.- Por razones metodológicas ha de comenzarse por el análisis del último motivo de casación que se incardina en el apartado 3º del artículo 95.1 de la Ley Jurisdiccional, al considerar el recurrente que la sentencia incurre en incongruencia por no tratar todas las cuestiones que se plantearon en la demanda. Es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina del Tribunal Constitucional - citada en el escrito de oposición al recurso- que señala que no se produce la incongruencia cuando de los razonamientos de la sentencia se desprende de forma tácita que las pretensiones deducidas en la demanda son incompatibles con los fundamentos que se expresan en ella. Esta congruencia tácita se dará cuando, como en el caso presente ocurre, la desestimación de una primera pretensión hace innecesario el examen de las restantes porque, aunque éstas prosperasen, siempre sería insuperable en aras a la estimación del recurso la primera cuestión. Sentada por el Tribunal de instancia la premisa de que en el

examen de la documentación presentada por el solicitante, la Administración debe valorar si se cumplen los requisitos establecidos en la Ley, con un margen de apreciación dirigido a controlar que la función de corredor de seguros sea adecuada a las previsiones legales, no sólo desde un punto de vista formal sino también material, y que dicho control había sido en el caso concreto conforme a lo establecido en la Exposición de Motivos de la Ley 9/1992 y en su artículo 15, de tal forma que no se habían cumplido los requisitos señalados en el mismo, resultaba innecesario examinar las restantes cuestiones expresadas en la demanda, pues el elemento fundamental de inadmisión de la solicitud -incumplimiento de requisitos- la hacía impropio a los ojos de la Sala "a quo", y se superpone, al menos en el examen ordenado de materias, a los principios de igualdad, seguridad jurídica y libertad de empresa, para cuya apreciación es preciso contar con un material básico representado por la documentación que ha de aportarse en relación con la estructura administrativa y el programa de formación. Debe advertirse además que en los razonamientos de la sentencia se encuentran resueltas implícitamente las cuestiones a las que se refiere el motivo. Así, en efecto: a) se dice que la Administración tiene potestad para valorar el programa de actividades; b) se señala en el fundamento jurídico 3º "in fine" que no se solventaron las deficiencias, lo que de forma tácita permite excluir al Tribunal de instancia cualquier tipo de indefensión; c) se analiza la Exposición de Motivos de la Ley. De esta forma se contesta a las cuestiones planteadas, aunque llegando a conclusiones distintas a las obtenidas por el recurrente. TERCERO.- Es cierto, como se indica por el actor, que el Tribunal Constitucional en su sentencia 330/94, al examinar la Disposición Adicional Primera de la Ley 9/1992, declaró que "el papel de las Administraciones Públicas en la concesión de estas autorizaciones es una competencia reglada de ejecución". Ahora bien, ello no permite afirmar que la autorización deba concederse automáticamente con la simple presentación de los documentos exigidos. La propia sentencia constitucional hace referencia a "un escaso margen de discrecionalidad técnica". Y ello ha de considerarse imprescindible si se quiere cumplir la finalidad de la Exposición de Motivos de la Ley, cuando se afirma que "El corredor de seguros, por contraposición al agente, no solo no actúa con el respaldo de las entidades de seguros, sino que, muy al contrario, debe estar libre de cualquier vínculo que suponga afección a las mismas. De ahí que la presente Ley opte por el establecimiento de un conjunto de normas que garanticen la independencia de los corredores de seguros desde el inicio de la actividad y que permita dotar de la adecuada transparencia la actuación del corredor ante el tomador del seguro y el asegurado. Con el fin de preservar la necesaria independencia del corredor respecto de las aseguradoras que concurren al mercado, de garantizar que está en posesión de los conocimientos y dispone de la infraestructura precisa para ofrecer al tomador del seguro su asesoramiento profesionalizado e imparcial, de que puede responder en caso de irregular o negligente actuación, y, en definitiva, con el fin de tutelar los intereses de quienes concurren a la operación de seguro con la mediación de un corredor de seguros, se establecen requisitos financieros y de profesionalidad y un régimen de infracciones y sanciones administrativas". Es decir, se trata de conceder a la Administración un margen de apreciación "ad inicio" -no sólo "ex post" por vía disciplinaria- para determinar si el que pretende ejercer la actividad de correduría de seguros tiene la posibilidad de ejercerla con la independencia y la profesionalidad requeridas, lo que ha de extraer de la documentación presentada. No basta, por tanto, acreditar unos conocimientos y una experiencia en el ramo del seguro, que indudablemente hay que inducir del título y del desempeño de la función con anterioridad, sino de determinar partiendo del examen conjunto de esa documentación si el solicitante puede desarrollar su actividad con la independencia y profesionalidad requerida. Por ello, aun aceptando el razonamiento del recurrente de que el requisito de presentación del programa de formación no es necesario cuando la profesión se va a realizar por persona física, de forma individual, este argumento empieza a flaquear cuando se dice en el PROGRAMA DE ACTIVIDADES que "a corto plazo se precisará la contratación al menos de un administrativo ya que el volumen de negocios así lo aconseja; de esta forma se ampliaría la contratación de personal para producción bajo la dirección del Corredor Titular". Por lo demás, el otro motivo en que se funda la denegación de la solicitud es lógico, pues para la Dirección General de

Seguros no resulta idóneo, a los efectos de cumplir los fines de especialización técnica, imparcialidad e independencia, el que una persona sola lleve a cabo la actividad solicitada en el amplio espectro de ramos de seguros que se pretende abarcar - todos menos el de decesos y crédito y caución-, máxime en una profesión que requiere la cercanía al cliente y su asesoramiento continuado no sólo en el momento de la contratación sino en el de la producción del siniestro. En atención a estas razones, deben rechazarse los motivos de casación, al considerarse que no ha existido arbitrariedad en la decisión al responder a criterios lógicos y de experiencia, sin que pueda afirmarse que se hayan lesionado los principios de libertad de empresa o el derecho al trabajo, pues se trata de derechos de configuración legal que deben someterse al cumplimiento de requisitos previstos en la norma, cuya interpretación debe hacerse en consonancia con los fines de la misma. Por último, no se aprecia la indefensión que se invoca por el recurrente, pues la resolución impugnada, que la sentencia de instancia considera acertada, está suficientemente motivada, expresando, la que pone fin a la vía administrativa, prolijos y abundantes razonamientos que dan respuesta adecuada a los fundamentos del recurso. CUARTO.- Al no estimarse los motivos de casación invocados, procede, de conformidad con el artículo 102.3 de la Ley Jurisdiccional de 1956, declarar no haber lugar al recurso con imposición de las costas al recurrente. En atención a todo lo expuesto, en nombre de Su Majestad EL REY.

FALLAMOS

Que declaramos no haber lugar y, por lo tanto, DESESTIMAMOS el presente recurso de casación nº 10.790/1998, interpuesto por DON Ildefonso contra la sentencia nº 505/1998, dictada por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en fecha 10 de julio de 1998 y recaída en el recurso nº 164/1995; con condena a la parte actora en las costas del mismo. Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

- Fernando Ledesma Bartret.- Óscar González González.- Segundo Menéndez Pérez.- Manuel Campos Sánchez-Bordona.- Francisco Trujillo Mamely.- Eduardo Espín Templado.- Fernando Cid Fontán.- Rubricado.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. ÓSCAR GONZÁLEZ GONZÁLEZ, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.- Secretario de la Sección Tercera-Sala Tercera del Tribunal Supremo.- Rubricado.