



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia de 10 de octubre de 2014

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3.ª)

Rec. n.º 1398/2011

SUMARIO:

Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Requerimiento a aseguradora para subsanar deficiencias. Inexistencia de la obligación de efectuar una auditoría externa que verifique que se cumple el requerimiento. La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones no está habilitada legalmente para someter a verificación externa la acreditación del cumplimiento de los requerimientos efectuados a la entidad aseguradora, ya que correspondería a esta probar el hecho de que ha procedido a subsanar y corregir las irregularidades detectadas en la tramitación y contratación de pólizas de seguros, pues del enunciado de las cláusulas del artículo 71 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, sólo se desprende la obligación de las entidades aseguradoras de disponer de una buena organización administrativa y contable y de procedimientos de control interno y de gestión de riesgos adecuados. En este sentido, el mencionado artículo 71 no puede ser interpretado en el sentido de imponer a las entidades aseguradoras la obligación de presentar una auditoría externa que acredite el cumplimiento de los requerimientos efectuados en el marco de un procedimiento de inspección, que excede del deber jurídico de suministrar a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones la documentación e información que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los apartados anteriores de dicha disposición legal, en cuanto que dicha carga de carácter probatorio, que de facto supone una exteriorización del deber de comprobación que incumbe a la Administración, sea indispensable para que la Administración ejerza adecuadamente la función de control y supervisión de estas entidades que operan en el sector asegurador.

PRECEPTOS:

Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 54 y 80.

Ley 29/1998 (LJCA), art. 88.

Ley 1/2000 (LEC), arts. 217 y 335.

RDLeg. 6/2004 (TR Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados), arts. 71 y 72.

PONENTE:

Don José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

Magistrados:

Don EDUARDO ESPIN TEMPLADO

Don JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT

Don MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA

Doña MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH

Don PEDRO JOSE YAGÜE GIL



www.civil-mercantil.com

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a diez de Octubre de dos mil catorce.

VISTO el recurso de casación registrado bajo el número 1398/2011, interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de enero de 2011, que estimó parcialmente el recurso contencioso- administrativo número 970/2009 , formulado por la representación procesal de la entidad mercantil ALLIANZ, COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A. contra la resolución del Secretario de Estado de Economía de 20 de julio de 2009, que desestimó el recurso de alzada planteado contra la resolución de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones de 21 de abril de 2009, que requirió a la referida entidad aseguradora para que adoptara una serie de medidas para subsanar las deficiencias constatadas en el Acta de Inspección de 29 de octubre de 2008, procediendo a anular el requerimiento relativo a la obligación de presentar una certificación específica por parte de una auditora externa realizada al efecto sobre la aplicación de los procedimientos y demás requerimientos señalados, así como un análisis de las conclusiones obtenidas. Ha sido parte recurrida la entidad mercantil ALLIANZ, COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A., representada por el Procurador Don Antonio Ramón Rueda López.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

En el proceso contencioso-administrativo número 970/2009, la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia de fecha 19 de enero de 2011 , cuyo fallo dice literalmente:

« Que ESTIMANDO PARCIALMENTE el recurso contencioso-administrativo nº 970/09, interpuesto -en escrito presentado el día 18 de septiembre de 2009- por el Procurador D. Antonio-Ramón Rueda López, actuando en nombre y representación de "ALLIANZ, COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A.", contra la Resolución de la Dirección General de de Seguros y Fondos de Pensiones de 21 de abril de ese mismo año, confirmada en alzada por la del Excmo. Sr. Secretario de Estado de Economía del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de julio, por la que -como consecuencia de un procedimiento de inspección- se la requería para que, en el plazo de cuatro meses, adoptara quince medidas en relación con su actividad aseguradora, que deberían ser verificadas mediante una auditoría externa a realizar al efecto, ANULAMOS EL REQUERIMIENTO DE " PRESENTAR UNA VERIFICACION ESPECIFICA PORP ARTE DE UNA AUDITORIA EXTERNA REALIZADA AL EFECTO, SOBRE LA APLICACIÓN DE LOSP ROCEDIMIENTOS Y DEMAS REQUERIMIENTOS SEÑALADOS, ASI COMO UN ANALISIS DE LAS CONCLUSIONES OBTENIDAS" . Sin costas . » .

Segundo.

Contra la referida sentencia prepararon el Abogado del Estado y la representación procesal de la mercantil ALLIANZ, COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A., recursos de casación que la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del



www.civil-mercantil.com

Tribunal Superior de Justicia de Madrid tuvo por preparado, respectivamente, mediante diligencias de ordenación de fechas 17 y 25 de febrero de 2011 que, al tiempo, ordenaron remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

Tercero.

Emplazadas las partes, el Abogado del Estado recurrente, compareció en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo y, con fecha 27 de abril de 2011, presentó escrito de interposición del recurso de casación en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« que teniendo por presentado este escrito con su copia se sirva admitirlo, teniendo por formulado escrito de interposición del recurso de casación, admitiéndose y dictándose sentencia por la que se case la sentencia recurrida anulándola, y en su lugar se dicte sentencia por la que se desestime íntegramente la demanda y confirme el acto recurrido. » .

Cuarto.

La representación procesal de la entidad mercantil ALLIANZ, COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A. presentó escrito el 14 de abril de 2011, en el que solicita, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 19/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo, se tenga a dicha mercantil por desistida del presente recurso de casación, disponiendo la terminación y archivo del mismo, dictándose Decreto de 5 de mayo de 2011 por el que se resuelve « ho haber lugar a lo interesado por el recurrente en su escrito de fecha 14 de Abril de 2011 y declarar desierto el recurso de casación preparado por ALLIANZ, CIA. DE SEGUROS Y REASEGUROS, contra Sentencia de fecha diecinueve de Enero de dos mil once, dictada por el TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA CON/AD SEC. 8 de MADRID en el recurso de instancia núm. 0000970/2009, sobre ECONOMÍA Y COMERCIO y continuar el procedimiento respecto del también recurrente EL ABOGADO DEL ESTADO ».

Quinto.

La Sala, por providencia de fecha 14 de julio de 2011, admitió el recurso de casación.

Sexto.

Por diligencia de ordenación de fecha 7 de septiembre de 2011, se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida (la entidad mercantil ALLIANZ, COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A.) a fin de que, en el plazo de treinta días, pudiera oponerse al recurso, lo que efectuó el Procurador Don Antonio Ramón Rueda López en escrito presentado el día 21 de octubre de 2011, en el que expuso los razonamientos que creyó oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

« se sirva tener por presentado en tiempo y forma este escrito de oposición al recurso de casación interpuesto por la Abogacía del Estado contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid citada de 19 de enero de 2011 recaída en el recurso contencioso-administrativo seguido a instancia de mi representada bajo número 970/2009, y, previos los trámites preceptivos, dicte Sentencia por la que inadmita o, en su defecto, desestime



www.civil-mercantil.com

íntegramente el citado recurso de casación y confirme la doctrina mantenida por la Sentencias recurrida por la Abogacía del Estado, imponiendo las costas al recurrente. ».

Séptimo.

Por providencia de fecha 11 de febrero de 2014, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, y se señaló este recurso para votación y fallo el día 6 de mayo de 2014, suspendiéndose dicho señalamiento por providencia de 25 de abril de 104, por reunirse el Pleno, y señalándose nuevamente para votación y fallo el día 7 de octubre de 2014, fecha en que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación.

El recurso de casación que enjuiciamos se interpone por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de enero de 2011 , que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo formulado por la representación procesal de la entidad mercantil ALLIANZ, COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A. contra la resolución del Secretario de Estado de Economía de 20 de julio de 2009, que desestimó el recurso de alzada planteado contra la resolución de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones de 21 de abril de 2009, que requirió a la referida entidad aseguradora para que adoptara una serie de medidas para subsanar las deficiencias constatadas en el Acta de Inspección de 29 de octubre de 2008, procediendo a anular el requerimiento relativo a la obligación de presentar una verificación específica por parte de una auditoría externa realizada al efecto, sobre la aplicación de los procedimientos y demás requerimientos señalados, así como un análisis de las conclusiones obtenidas.

La Sala de instancia fundamenta la decisión de declarar contrario a Derecho el referido requerimiento, con base en las siguientes consideraciones jurídicas:

« [...] Resta por analizar la última de las alegaciones impugnatorias, dado que de los restantes requerimientos de subsanación que contiene la Resolución recurrida nada ha opuesto la demandante, relativa a la obligación de verificación, mediante auditoría externa a costa de la actora, del cumplimiento de las correcciones impuestas, lo que, a su juicio, infringe el principio de legalidad por no existir habilitación legal para tal exigencia, se encuentra carente de motivación y supone, de facto, una delegación de competencias de la DGSFP en la auditora externa.

La Resolución de la alzada funda la exigencia de esa auditoría externa en el art. 71 del TROSSP del siguiente tenor literal: "1. El Ministerio de Economía y Hacienda ejercerá el control financiero y el regulado en el art. 25 de esta ley sobre las entidades aseguradoras españolas, incluidas las actividades que realicen en régimen de derecho de establecimiento y en régimen de libre prestación de servicios.



www.civil-mercantil.com

2. El control financiero consistirá, en particular, en la comprobación, para el conjunto de actividades de la entidad aseguradora, del estado de solvencia y de la constitución de provisiones técnicas, así como de los activos que las representan.

Además, cuando se trate de entidades aseguradoras que satisfagan prestaciones en especie, el control se extenderá también a los medios técnicos de que dispongan las aseguradoras para llevar a cabo las operaciones que se hayan comprometido a efectuar.

3. El Ministerio de Economía y Hacienda exigirá que las entidades aseguradoras sometidas a su control dispongan de una buena organización administrativa y contable y de procedimientos de control interno y de gestión de riesgos adecuados. Asimismo, su publicidad se ajustará a lo dispuesto en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, y disposiciones de desarrollo, así como a las normas precisas para su adaptación a las entidades aseguradoras recogidas en el reglamento de la presente Ley.

4. Las entidades aseguradoras suministrarán a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones la documentación e información que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los apartados anteriores, ya mediante su presentación periódica en la forma que reglamentariamente se determine, ya mediante la atención de requerimientos individualizados que les dirija la citada Dirección General.

5. Por el Ministerio de Economía y Hacienda podrán determinarse los supuestos y condiciones en que las empresas de seguros habrán de presentar por medios telemáticos ante la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones la documentación e información que están obligadas a suministrar conforme a su normativa específica".

El precepto lo único que pone de manifiesto es la competencia administrativa de control cuestionado por la actora, más allá de los limitados aspectos pretendidos en su primera alegación impugnatoria, pero desde luego, y en esto la Sala comparte el criterio de la recurrente, no habilita para exigir la realización, a costa de la mercantil, de un auditoría externa que verifique el cumplimiento de los requerimientos efectuados por la Resolución recurrida y la efectividad de las medidas adoptadas para la corrección de las disfunciones apreciadas, lo que, en definitiva, viene a suponer una especie de delegación en la auditora de esa obligación de comprobar el exacto cumplimiento de las correcciones exigidas y la adecuación de las medidas y procedimientos implantados al efecto (con independencia y al margen de que la DGSFP se reserve la última palabra), comprobación que compete a la Administración y para lo que la entidad deberá suministrar la información en los términos exigidos, sin que exista precepto alguno que imponga la obligación de realizar una auditoría no contable, como la que aquí se exige.

Igualmente convenimos con la demandante, que dicha obligación esta huérfana de motivación, pues la alusión a que su finalidad es la de verificación de la justificación que documentalmente ha de realizar de haber cumplimentado adecuadamente los requerimientos de subsanación no constituye soporte motivador de clase alguna, pues a la actora compete esa justificación, pero la verificación de la realidad y adecuación de las justificaciones que ofrezca, como acabamos de decir, compete a la Administración, sin que exista habilitación para imponer esta carga añadida a la Entidad inspeccionada . » .

El recurso de casación se articula en la formulación de dos motivos de casación, que se fundan al amparo de lo del artículo 88.1 d) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .



www.civil-mercantil.com

En el primer motivo de casación se imputa a la sentencia recurrida la infracción de los apartados 1, 3 y 4 del artículo 71 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, en relación con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y los artículos 217 y 335 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en cuanto que de la mencionada disposición reguladora del procedimiento de inspección y supervisión de las entidades aseguradoras se desprende que cabe someter a verificación externa la acreditación del cumplimiento de los requerimientos efectuados por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

Al respecto, se aduce que, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los hechos relevantes para la decisión de un pronunciamiento pueden acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho. Se alega que incumbe al demandado la carga de probar los hechos que extingan la relación jurídica, conforme a lo dispuesto en los artículos 217 y 335 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por lo que, en este supuesto, la entidad aseguradora debe acreditar el cumplimiento de los requerimientos.

El segundo motivo de casación, reprocha a la sentencia recurrida la infracción del artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al considerar la Sala de instancia que la motivación de la resolución administrativa es insuficiente o inexistente, debiendo integrar los hechos probados en la sentencia, a los efectos de declarar que el requerimiento efectuado por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones a ALLIANZ, COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS, S.A., consistió en que «justificara las medidas que debía adoptar y en que aportara los procedimientos que se le reclamaban».

Segundo. Sobre la improsperabilidad del recurso de casación.

El primer y el segundo motivos de casación, que por la conexión que apreciamos en su desarrollo argumental examinamos conjuntamente, no pueden ser acogidos, pues descartamos que la Sala de instancia infrinja el artículo 71 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, al sostener que la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones carece de habilitación legal para exigir a la entidad aseguradora que presente una auditoría externa que contenga una verificación específica sobre la aplicación de los procedimientos y demás requerimientos efectuados, en cuanto supone una delegación impropia de las facultades de inspección y control que corresponden a la Administración Pública.

En efecto, no compartimos la tesis argumental que formula el Abogado del Estado, que, con base en una interpretación sistemática de los artículos 71 y 72 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, con el artículo 80 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y con los artículos 217 y 335 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, postula que la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones está habilitada legalmente para «someter a verificación externa la acreditación del cumplimiento de los requerimientos efectuados a Allianz», ya que correspondería a la entidad aseguradora probar el hecho de que ha procedido a subsanar y corregir las irregularidades detectadas en la tramitación y contratación de pólizas de seguros de vida, de seguros de no vida y de seguros colectivos de accidentes, pues consideramos que del enunciado de las cláusulas del mencionado artículo 71 del Texto Refundido -como advierte la Sala de instancia-



www.civil-mercantil.com

sólo se desprende la obligación de las entidades aseguradoras de disponer de una buena organización administrativa y contable y de procedimientos de control interno y de gestión de riesgos adecuados.

En este sentido, consideramos que el artículo 71 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados , no puede ser interpretado en el sentido de imponer a las entidades aseguradoras la obligación de presentar una auditoría externa que acredite el cumplimiento de los requerimientos efectuados en el marco de un procedimiento de inspección, que excede del deber jurídico de suministrar a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones «la documentación e información que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los apartados anteriores» de dicha disposición legal, en cuanto que no apreciamos que dicha carga de carácter probatorio, que de facto supone una exteriorización del deber de comprobación que incumbe a la Administración, sea indispensable para que la Administración ejerza adecuadamente la función de control y supervisión de estas entidades que operan en el sector asegurador.

En último término, descartamos que la Sala de instancia haya vulnerado el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , al declarar que la resolución de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones de 21 de abril de 2009, carecía de motivación respecto de la obligación de realizar una auditoría externa, pues, atendiendo a la naturaleza del procedimiento, no cabe entender que ésta fuera innecesaria, como sostiene el Abogado del Estado en su escrito de interposición del recurso de casación, ya que no cabe eludir que dicho deber de motivación de los actos administrativos constituye una garantía de los particulares frente a la actuación arbitraria de la Administración Pública.

Por ello, resulta inapropiada la pretensión de que se integren los hechos admitidos como probados por el Tribunal de Instancia, que formula el Abogado del Estado al amparo del artículo 88.3 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , con el objeto de que se declare que «el requerimiento efectuado por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones a Allianz, en relación a las anomalías detectadas, consistió en «que justificara las medidas que debía adoptar y en que aportara los procedimientos que se le reclamaban», pues dicho relato fáctico no altera el juicio sobre la ausencia de motivación de la resolución impugnada.

En consecuencia con lo razonado, debemos declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de enero de 2011, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 970/2009 .

Tercero. Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , procede imponer las costas procesales causadas en el presente recurso a la parte recurrente.

A tenor del apartado tercero de dicho artículo 139 de la Ley matriz de esta jurisdicción, la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar la cantidad que, por todos los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil , ha de satisfacer a la parte contraria la condenada al pago de las costas, hasta una cifra máxima de cuatro mil euros.

CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey, y en ejercicio de la potestad jurisdiccional que emana del Pueblo español y nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Primero.

Que debemos declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de enero de 2011, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 970/2009 .

Segundo.

Efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación a la parte recurrente, en los términos fundamentados respecto de la determinación del límite máximo de su cuantía.

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 .- Pedro Jose Yague Gil.- Manuel Campos Sanchez-Bordona.- Eduardo Espin Templado.- Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- Maria Isabel Perello Domenech.- Rubricados. PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. Jose Manuel Bandres Sanchez-Cruzat, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.- Aurelia Lorente Lamarca.- Firmado.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.