

29 de julio de 1966.

COMPAÑIAS DE SEGUROS

- Seguro de accidentes de trabajo.
- Doble autorización para el ejercicio de esta actividad.
- Seguridad Social en materia de accidentes de trabajo.
- Consecuencias jurídicas y económicas del cese en esta actividad mercantil.
- Ministerio de la ley.
- Expropiación forzosa del negocio de seguros de accidente de trabajo por razón de su monopolio por la Administración pública.
- Derecho a indemnización.
- Procedimiento y plazos para solicitarla.
- Responsabilidad de la Administración.
- La expropiación forzosa no puede servir de medio para legalizar o convalidar hechos consumados.
- Aplicación de estos principios a entidades aseguradoras extranjeras.

DICTAMEN

EMITIDO A INSTANCIA DE LAS «COMPAGNIES D'ASSURANCES GENERALES», SOBRE LOS RECURSOS POSIBLES PARA QUE EL ESTADO ESPAÑOL INDEMNICE A DICHAS COMPAÑÍAS POR HABERLES PROHIBIDO CONTINUAR CON EL SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO

ANTECEDENTES

Como consecuencia de diversos preceptos de la Ley de Bases de la Seguridad Social (Ley 193 de 28 de diciembre de 1963, base 17, apartado 72), del texto articulado I aprobado por Decreto 907, de 21 de abril de 1966 (art. 47, disposición final primera y disposición transitoria quinta), Orden de 27 de abril de 1966 y Decreto 1.210, de 12 de mayo del mismo año, las Compañías mercantiles, tanto españolas como extranjeras, que venían dedicándose en España a la actividad de Seguro de Accidentes de Trabajo, se han visto obligadas a cesar en dicha actividad, a partir de 1 de mayo de 1966, habiéndose ordenado la liquidación del Ramo de Accidentes por tales empresas.

Es evidente que la cesación en esta actividad industrial -Seguro de Accidentes- ha de originar, a las Compañías mercantiles que venían dedicándose a ella, un perjuicio, por lo menos en la modalidad de *lucrum cesans*. Pero en ninguna de las normas legales y reglamentarias citadas se prevé compensación o indemnización, como tampoco se deniega expresamente ese derecho.

CONSULTA

El Delegado General para España de las «Compagnies d'Assurances Générales», en nombre de dicha Compañía y en el de todas las Compañías francesas o españolas con participación de capital francés, que tenían el ramo de Seguro de Accidentes de Trabajo, solicita dictamen sobre los recursos posibles para que el Estado español indemnice a dichas Compañías por haberles prohibido continuar con el Seguro referido.

DICTAMEN

I. -SITUACION DE DERECHO ANTERIOR AL CESE DE ESTA ACTIVIDAD

Al entrar en vigor la nueva legislación española sobre Seguridad Social - y consiguientemente sobre Seguro de Accidentes de Trabajo--, la normativa fundamental sobre esta materia se hallaba contenida en el Texto refundido de la legislación de Accidentes de Trabajo y en el Reglamento para su aplicación, aprobados ambos por Decreto de 22 de junio de 1956, dictado conforme se prevenía en el artículo 5.º de la Ley de 22 de diciembre de 1955. El artículo 30 del Texto refundido de la legislación permitía la gestión de este Seguro por Compañías especialmente facultadas para practicar este género de operaciones. El artículo 73 del Reglamento establecía que la obligación del patrono de estar asegurado podría ser cumplida con una Compañía legalmente constituida.

El artículo 102 del mismo Reglamento, de 22 de junio de 1956, preceptuaba que las Compañías de Seguros establecidas reglamentariamente necesitarían *autorización expresa* del Ministerio de Trabajo para practicar el Seguro de Accidentes del Trabajo. En el artículo 103 se estatuyó que las Compañías de Seguros que deseen la autorización para cubrir este riesgo, además de las señaladas por la Ley y Reglamento de Seguros, deberían reunir especialmente las condiciones de separación de operaciones de cualesquiera otras que realicen y constitución de fianza.

Independientemente de ello, las Compañías que practicaban esta gestión se hallaban sujetas a las normas generales de la Legislación de Seguros. La Ley de 16 de diciembre de 1954, de ordenación de los seguros privados, dispone en su artículo 2.º que las entidades aseguradoras que operen en Accidentes de Trabajo quedan sometidas a las disposiciones de esta Ley, además de estarlo a las especiales del Ministerio de Trabajo, del que singularmente dependen.

Esta Ley de Ordenación de Seguros de 1954 previene, en su artículo 3.º, que las entidades sometidas a ella, para dar comienzo a sus operaciones, habrán de obtener la *autorización* del Ministerio de Hacienda y subsiguiente inscripción en el Registro especial.

De estos preceptos se desprende que el ejercicio de la actividad de Seguro de Accidentes de Trabajo, por una Compañía mercantil, española o extranjera, estaba sujeta a una doble *autorización*, a saber, del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Hacienda. Pero una vez concedida la autorización, no podía ser revocada arbitrariamente. El artículo 201 del Reglamento de Accidentes de Trabajo, de 22 de junio de 1956, incluye entre las sanciones que se pueden imponer a las entidades aseguradoras, por infracción de sus obligaciones, la de exclusión temporal o definitiva del Registro oficial. El artículo 91 del mismo Reglamento, en que se regula el Registro de entidades aseguradoras de accidentes, dispone que las inclusiones y *exclusiones* serán fundadas y se publicarán en el *Boletín Oficial del Estado*. Y el artículo 47 de la citada Ley de Seguros, de 16 de diciembre de 1954, con respecto a las Compañías de Seguros en general, incluye la liquidación forzosa e intervenida entre las sanciones en que pueden incurrir por infracción de los preceptos de dicha Ley o incumplimiento de las órdenes emanadas de la Dirección General de Seguros y Ahorro.

Ahora bien, la sujeción al requisito de autorización administrativa e inscripción en un Registro y el estar sometida la actividad a la vigilancia y control del Poder público, no implica que el negocio de seguros, rama de Accidentes de Trabajo, se ejerciera por mera concesión revocable del Gobierno. Por el contrario, de los preceptos citados y de otras

disposiciones se desprende que la retirada de la autorización estaba configurada como una sanción motivada; y que, mientras no recayera una resolución en ese sentido, esta actividad constituía una modalidad de negocio mercantil cuya posesión se hallaba amparada por las leyes civiles y mercantiles.

La legislación fiscal venía reconociendo que estos negocios eran fuente de beneficios, sujetos a tributación. Así, las Tarifas de la cuota de Licencia Fiscal, aprobadas por Orden de 15 de diciembre de 1960, incluyen en la rama 9.^a las actividades de Banca y Seguros (grupo 7.^o). En el epígrafe 9752 -Seguro, reaseguros y capitalización- impone, en establecimientos centrales, la cuota de 30.000 pesetas *por seguro de accidentes de trabajo y demás laborales obligatorios*. Y en la legislación del Impuesto de Sociedades, el artículo 69 de la Ley de Reforma Tributaria de 11 de junio de 1964, se remite al Texto refundido de la Contribución de Utilidades, de 22 de septiembre de 1922, en cuya Tarifa 3.^a se incluían las Empresas de Seguros, sin ninguna excepción para las de seguro de accidentes de trabajo.

En resumen, las Empresas de Seguros que venían ejercitando esta actividad de seguro de accidentes de trabajo eran titulares de la propiedad de unos negocios de los cuales no se les podía privar sino previa la correspondiente indemnización, conforme al principio recogido en el artículo 349 del Código civil y en el artículo 32, apartado 2.^o, del Fuero de los Españoles aprobado por Ley de 17 de julio de 1945.

II.-EFECTOS DE LA NUEVA LEGISLACION DE SEGURIDAD SOCIAL EN LAS EMPRESAS DEDICADAS A SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO

La nueva ordenación de la Seguridad Social española obliga a cesar, en esta rama del seguro, a las Compañías que venían legítimamente dedicándose a tal actividad mercantil. En virtud de las disposiciones antes citadas, aquellas empresas han de dar por extinguido este negocio o esta parte de sus negocios (si es que se dedicaban a otras ramas de la actividad de seguros), con prohibición de continuar en lo sucesivo en esa dedicación. Legalmente se constituye un monopolio, dejando de ser actividad mercantil y pasando a ser el seguro de accidentes de trabajo un servicio público que se prestará sin finalidad de lucro, por las entidades gestoras de la Seguridad Social a quienes el Poder público lo encomiende.

Como consecuencia de la obligada liquidación y cese en la actividad, las empresas afectadas experimentan el mismo detrimento patrimonial que cualquier industria o negocio que, encontrándose en pleno funcionamiento, con obtención de beneficios regulares, se viera obligada a traspasar dicha actividad y a clausurar su organización con licenciamiento de sus empleados y ruptura de relaciones con su clientela.

No es preciso esforzarse mucho para comprender que los titulares de estos negocios se ven privados del ejercicio de un derecho y del disfrute de una posición comercial, adviniendo sujetos pasivos de unos perjuicios pecuniariamente evaluables.

Se ha producido, pues, al menos implícitamente, una *expropiación forzosa* del negocio de seguro de accidentes de trabajo, ya que la expropiación, a los efectos de la legislación que regula esa institución, no consiste exclusivamente en el desplazamiento de la titularidad del dominio sobre una cosa, que del patrimonio de un particular se transfiere forzosamente al patrimonio de una entidad pública o de un particular subrogado en ese beneficio. Pues el artículo 1.º de la Ley de 16 de diciembre de 1954 proclama el siguiente principio general:

«Es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social a que se refiere el artículo 32 del Fuero de los Españoles, en la que se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueran las personas o entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o *mera cesación de su ejercicio*.»

El artículo 1.º del Reglamento de 26 de abril de 1957 completa esta explicación del «contenido» de la expropiación forzosa, de esta manera:

«1) Toda la intervención administrativa que implique *privación singular de la propiedad*, derechos o intereses particulares legítimos, a que se refiere el artículo 1.º de la Ley, es una expropiación forzosa a todos los efectos, y, especialmente, a los de exigencia de habilitación legal, de sometimiento a procedimiento formal y de garantía jurisdiccional frente a la misma.

2) La enumeración de los supuestos de privación singular de la propiedad, derechos o intereses patrimoniales legítimos que hace el artículo 1.º de la Ley, tiene carácter enunciativo y no excluye la posibilidad de otros distintos, a los fines de la calificación del párrafo anterior.»

Al estudiar el contenido de la potestad expropiatoria, en la nueva Ley, algún comentarista (GARCÍA DE ENTERRÍA) insiste en que se concreta siempre en una *privación singular* de la propiedad o de los derechos o intereses que son su objeto, acordada imperativamente. Y pone de relieve cómo la expropiación clásica que limitaba su contenido a la *enajenación plena o transitiva* de los bienes inmuebles, fue ampliándose, en virtud de leyes especiales, a otros supuestos en que la privación de derechos no produce adquisición por la Administración, por ejemplo, cuando la carga singular se traduce en una mera cesación de ejercicio de una empresa, como ocurre en la creación de un monopolio (Ley de Presupuestos de 30 de junio de 1892, artículo 21, monopolio de cerillas; Real Decreto-Ley de 28 de junio de 1927, monopolio de petróleos).

En resumen, el efecto de la legislación de Seguridad Social en las empresas dedicadas al seguro de accidentes de trabajo es una privación de derechos e intereses encuadrables en el contenido de la expropiación forzosa.

III.- EL DERECHO A INDEMNIZACION

De las consideraciones que anteceden se sigue que las empresas afectadas, privadas de su derecho a seguir ejerciendo la actividad de seguros en el ramo de Accidentes de Trabajo, imperativamente compelidas a cesar en ella, han de amparar se en la institución de la expropiación forzosa, cuyos principios fundamentales son: procedimiento expropiatorio y derecho a indemnización. Ahora bien, la circunstancia de que tal procedimiento no sólo no se ha incoado con anterioridad al cese, sino que ni siquiera ha sido aludido en las leyes y demás disposiciones que han decretado la privación de derechos, induce a discurrir si la indemnización o garantía patrimonial prevista en el Fuero de los Españoles para estos casos, debe encuadrarse en el supuesto general de la Ley de Expropiación - pago del justo precio previo o subsiguiente a la ocupación- o puede adoptar la modalidad especial de indemnización, regulada en el artículo 121 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración (Texto refundido de 26 de julio de 1957), y en los artículos 133 y 134 del Reglamento de 26 de abril de 1957: lesión que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa. (Este enunciado se toma del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración, que difiere algo del recogido en el artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa que le precedió en el tiempo.)

La petición de indemnización, por este motivo, está regulada, en cuanto a procedimiento y plazo de caducidad, por normas distintas de las de la expropiación ordinaria; y para acogerse a las mismas habría que razonar que se trata de ese supuesto. Empero si se analizan los requisitos de la aplicación de dichos preceptos legales se observará que no concurren en la cesación del negocio de seguros de accidentes de trabajo, originado por la nueva legislación española de Seguridad Social; toda vez que la lesión de derechos no es consecuencia del *funcionamiento* de un servicio - lo que supone preexistencia del mismo-, sino de una nueva *organización* dada al servicio de Seguridad Social, que impide a las empresas particulares dedicarse a la actividad que se nacionaliza en régimen de monopolio.

Más bien, en esta figura de indemnización, lo que se ha hecho es regular la *responsabilidad* de la Administración, por actos o hechos que, en sí mismos, no implican privación intencional de derechos o intereses; pero que, por razones de sistema, se ha encuadrado en la Ley de Expropiación Forzosa.

Por consiguiente, parece pertinente que el título de pedir, para las Compañías aseguradoras que cesan en esta rama, sea el de la expropiación *stricto sensu*, y no el de la responsabilidad de la Administración.

IV.-PROCEDIMIENTO PARA EJERCITAR LA PRETENSION DE INDEMNIZACION

La legislación de expropiación forzosa regula un procedimiento en el cual, partiendo de la premisa de que se va a producir la privación de un derecho por una causa de utilidad pública o de interés social - causa ya definida previamente-, se efectúan unas

actuaciones encaminadas: a la declaración de la necesidad de ocupación (o de afectación) de cosas o derechos determinados, en sus aspectos material y jurídico; a la ocupación (o privación) de esos derechos; a la fijación de la indemnización o justo precio; y al pago de la misma. Este procedimiento se integra por diversas fases y trámites, que constituyen garantías especialmente para el expropiado.

En el caso objeto de consulta salta a la vista que no puede seguirse literalmente un procedimiento acomodado a las normas típicas, ya que, por de pronto, la Administración no ha dictado ninguna providencia inicial para los expedientes, porque no ha declarado ninguna voluntad de encuadrar esta cesación de derechos en el instituto de la expropiación forzosa. Y, sin embargo, hay que reconocer que las Compañías mercantiles que venían ejercitando la actividad de seguros, en el ramo de accidentes de trabajo, han sido ya privadas de su derecho, y han experimentado la lesión en sus intereses, desde el día 1 de mayo de 1966. Nos encontramos, pues, ante unos hechos consumados, en los que la expropiación (o su equivalente, la privación de derechos producida por un acto del Príncipe) se ha consumado sin previo expediente en que se hayan observado los trámites y garantías exigidos por la legislación de expropiación forzosa. Es preciso, por tanto, reaccionar *a posteriori*. ¿Es esto posible en esta materia administrativa?

En este punto no puede omitirse un comentario de GARCÍA DE ENTERRÍA al diferenciar la institución de la expropiación forzosa de la institución de la indemnización por responsabilidad de la Administración (consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, más arriba mencionada). La actividad pública se presenta *en la expropiación* - dice GARCÍA DE ENTERRÍA- como negocio jurídico dirigido directamente al despojo patrimonial; *en la responsabilidad*, como hecho jurídico, incidental, con relación a la posición del administrado, que ocasiona un daño no directo e inmediatamente procurado. En cuanto a su régimen (en la institución de la responsabilidad surge como consecuencia de la lesión un deber de reparación; en la expropiación forzosa no hay deber de reparación *ex post*, sino una carga preventiva de indemnización que condiciona la posibilidad misma del despojo; la regulación de la expropiación es, por eso, la regulación de un procedimiento positivo, la de la responsabilidad, la de unas consecuencias derivadas de la emergencia de un echo jurídico, del hecho jurídico dañoso, que se presenta ya como dado e irreversible.

De esta distinción, sólo admisible en términos muy generales y en el plano de lo ideal o doctrinario, no puede deducirse -no sería legítima la conclusión- que la consumación del despojo (o de la privación de derechos) sin expediente previo *ad hoc* impida la calificación del negocio como de expropiación forzosa: porque lo que caracteriza esta institución no es la sustanciación de un procedimiento determinado, sino la consecución del objetivo expropiatorio, de la cual *debe ser* condición previa el cumplimiento y observancia de ciertas formas y garantías. El propio ENTERRÍA agrega que la figura de la requisita, entendida como expropiación de necesidad, se acerca por esta última nota al régimen de responsabilidad civil, pero sigue siendo, no obstante, expropiación, porque consiste esencialmente en un despojo directo e inmediato, realizado mediante negocio jurídico intencionalmente dirigido a este efecto.

Se suscita la cuestión de si puede promoverse un expediente de expropiación forzosa para *legalizar o convalidar* hechos consumados y cuál y ante quién sería la pretensión a formular. Al primer extremo hay que contestar afirmativamente, pues sería contrario a

toda norma de justicia el que, producida la expropiación «de hecho» - aunque sea como consecuencia de la aplicación de una ley- el expropiado no gozase de ningún amparo administrativo, siendo poco probable que pudiera restablecerse la situación mediante el procedimiento civil de interdicto: la cesación en el negocio, en estos casos, no podría calificarse como perturbación posesoria,

Sin entrar en disquisiciones sobre si son aplicables las normas que regulan la convalidación de actos anulables (art. 53 y concordantes de la Ley de Procedimiento administrativo), o si se trata de un acto nulo de pleno derecho no susceptible de convalidación, la pretensión de que se declarase que se ha producido una expropiación y de que se formalizase mediante el correspondiente expediente de determinación de los bienes afectados y justiprecio y pago, había de fundarse en una institución que, no regulada en términos generales en el ordenamiento, es observada en la praxis administrativa como similar a la convalidación de actos anulables, siquiera se configure en beneficio de los administrados. Nos referimos a la *legalización* de situaciones de hecho carentes del requisito de autorización administrativa -ocupación de dominio público, etc.- y que, a petición de parte interesada, son objeto de expedientes en que se adapta a la ley, se legaliza, la situación viciosa. Claro es que las legalizaciones suelen caer dentro de la esfera de lo discrecional; pero en el caso de las Compañías aseguradoras habría de fundarse en la obligación que tiene la Administración de actuar conforme a las leyes, en un Estado de Derecho, principio que se recoge en los artículos 30 y 31 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración, según los cuales las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan rango igual o superior a éstas; y las resoluciones y acuerdos que dicte la Administración, bien de oficio o a instancia de parte, lo serán con arreglo a las normas que regulan el procedimiento administrativo.

La facultad que se reconoce en el artículo 125 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 de utilizar los interdictos de retener y recobrar por el interesado, cuando la Administración ocupare o intentare ocupar la cosa objeto de la expropiación sin haberse cumplido los requisitos sustanciales de declaración de utilidad pública o interés social, necesidad de ocupación y previo pago o depósito, según proceda, no impediría el plantear la cuestión en vía administrativa; ya que, en el mismo precepto, se reconoce esa facultad «aparte de los demás medios legales procedentes».

Parece, pues, aconsejable que cada Compañía perjudicada se dirija por instancia al Ministerio causante de la privación del derecho -en principio parece ser el Ministerio de Trabajo, del que depende la Seguridad Social- con la pretensión de que se declare que la cesación en la actividad de seguro de accidentes de trabajo, producida por aplicación de las disposiciones citadas en el apartado «Antecedentes» de este dictamen, ha de ser fuente de indemnización por causa de expropiación forzosa, y de que se resuelva la iniciación y tramitación del correspondiente expediente, para legalizar dicha expropiación y fijar y satisfacer las indemnizaciones pertinentes.

Si esa pretensión fuese desestimada, expresamente o por silencio administrativo, cabría interponer ulterior recurso contencioso-administrativo. Contra la admisibilidad de éste no podría objetarse que el acto de la Administración denegatoria era de mero trámite, puesto que decidiría directa o indirectamente el fondo del asunto, y estaría comprendido,

por consiguiente, en el artículo 37, apartado 1, de la Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

V.-CONSIDERACION DE LA CONDICION DE EXTRANJERIA DE LAS COMPAÑIAS NO ESPAÑOLAS

La protección de los derechos e intereses de Compañías extranjeras que estén autorizadas para ejercer actividades de seguros en España, o que tengan invertidos capitales en participación de negocios de sociedades nacionales, quedaría amparada en las normas que se han explicado y que son de aplicación general a todos los titulares de derechos e intereses expropiados, cualquiera que sea su nacionalidad. Los preceptos aplicables no hacen ninguna distinción subjetiva en ese respecto. Y aunque los preceptos fundamentales sobre la materia se insertan en un cuerpo legal que lleva por rúbrica «Fuero de los *Españoles*», su artículo 32 no contiene acepción de persona, pues está concebido en estos términos: «*Nadie* podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes.»

Los consultantes citan el precedente de la indemnización que se reconoció a favor de la Sociedad Española de Seguros «La Unión y el Fénix Español», en Francia, en el año 1945, ante una situación idéntica a la que ha producido la reciente legislación de Seguridad Social en nuestro país. Y, consiguientemente, invocan el principio de reciprocidad y el espíritu de los convenios internacionales.

Acaso una búsqueda en los instrumentos de ratificación de tratados o convenios de ese carácter pudiera ilustrarnos sobre el particular. Mas sin necesidad de acudir a textos expresos convencionales, es incuestionable que de aquel comportamiento del Estado francés con una Compañía aseguradora española, en el año 1945, se induce un principio de obligación correspectiva o recíproca del Estado español, en la ocasión presente, que serviría para reforzar los argumentos en pro de la pretensión de indemnización que se ha razonado como aconsejable.

Cabría, también, invocar el precedente del Real Decreto-Ley de 28 de junio de 1927, por el que se estableció el Monopolio de Petróleos en España, y en cuyo artículo 10 se regulaban los derechos de expropiación, con explícita mención de los extranjeros.

CONCLUSION

Las Compañías interesadas deben considerarse expropiadas, por efecto de la nacionalización y monopolio de la actividad de seguro de accidentes de trabajo, con los derechos inherentes a esa condición de expropiados, especialmente del de indemnización, estando legitimadas para formular las pretensiones pertinentes ante la Administración.

Es la opinión del Letrado suscrito, que, como siempre, sometería gustoso a otras si resultaren mejor fundadas.

Madrid, 29 de julio de 1966.