CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 29 de septiembre de 1999 *

A. Introducción

1. En el presente recurso por incumplimiento, la Comisión imputa a Francia no haber adaptado completamente el Derecho interno, en los plazos previstos, a dos Directivas relativas al seguro directo. En efecto, las medidas de adaptación comunicadas a la Comisión no se referían a las «mutuelles» [1] reguladas por el code de la mutualité francés, lo cual, sin embargo, hubiera sido necesario con arreglo a dichas Directivas.

2. Además de sus actividades aseguradoras, estas «mutuelles» ejercen actividades sociales como, por ejemplo, la explotación de farmacias, casas de vacaciones, etc. La adaptación del Derecho interno a las Directivas antes citadas requiere, en particular, la separación jurídica y de organización, ahora inexistente, de las actividades aseguradoras de las demás actividades, con las consecuencias que de ello se derivan para la dirección comercial y la solvencia.

3. Por lo que se refiere a las dos Directivas citadas, se trata, por un lado, de la Directiva 92/49/CEE [2] relativa al seguro directo (distinto del seguro de vida) y, por otro lado, de la Directiva 92/96/CE [3] relativa al seguro directo (seguro de vida), que modifican, respectivamente, la Tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida y la Tercera Directiva de seguros de vida.

4. Estas Directivas tienen por objeto, mediante la armonización de las autorizaciones y sus requisitos, y de los sistemas de supervisión cautelar, permitir a las empresas de seguros que ejerzan sus actividades en el conjunto de la Comunidad en el

* Lengua original: alemán.

1 — Por «mutuelles» se entienden entidades de seguros de ayuda mutua.

2 — Directiva 92/49/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo distinto del seguro de vida y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 88/357/CEE (tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida), DO L 228, p.1.

3 — Directiva 92/96/CEE del Consejo, de 10 de noviembre de 1992, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo de vida, y por la que se modifican las Directivas 79/267/CEE y 90/619/CEE (tercera Directiva de seguros de vida), DO L 360, p. 1.

marco de la libertad de establecimiento o de prestación de servicios.

5. Las Directivas antes citadas también se aplican a las «mutuelles». Prevén en sus artículos 6 y 5 [4] que el Estado miembro de origen —es decir, el Estado en el que la empresa de seguros tiene su domicilio social— exija que las empresas de seguros que soliciten autorización adopten una de las formas que enumeran de modo exhaustivo. Respecto a la República Francesa se citan, junto con otras formas jurídicas, las «mutuelles régies par le code de la mutualité».

6. Las Directivas antes citadas prevén en sus artículos 51, apartado 1, y 57, apartado 1, respectivamente que:

«Los Estados miembros adoptarán a más tardar el 31 de diciembre de 1993 las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva y las pondrán en vigor el 1 de julio de 1994 como muy tarde. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión.

[...]»

4 — Estos artículos modificaron, respectivamente, los artículos 8 de las Directivas 73/239 y 79/267.

B. Hechos

7. Francia informó a la Comisión de que el Derecho interno había sido adaptado a las Directivas mediante las Leyes nº 94/678 y nº 94/679, ambas de 8 de agosto de 1994. Sin embargo, ninguna de las dos Leyes mencionadas incluye disposiciones relativas a las «mutuelles régies par le code de la mutualité».

8. Mediante escrito de 31 de marzo de 1995, la Comisión advirtió a Francia de que, en su opinión, la adaptación era incompleta. En su respuesta de 8 de junio de 1995, Francia precisó que tenía la intención de adaptar completamente el Derecho interno a las referidas Directivas y se remitió a un proyecto de ley existente.

9. Dado que con posterioridad la Comisión no recibió ninguna comunicación acerca de la adaptación del Derecho interno a las dos Directivas citadas, inició un procedimiento administrativo previo que dio lugar, respecto de ambas Directivas, al envío de un dictamen motivado a Francia el 5 de marzo de 1997. A continuación, Francia comunicó a la Comisión mediante escrito de 18 de noviembre de 1997 que estaba preparando las medidas necesarias para cumplir con dichas Directivas. En este escrito Francia señala, en especial, la necesidad de tener en cuenta las particularidades de las «mutuelles». Principalmente, las «mutuelles» no son sociedades de capital, sino asociaciones de personas, es decir que

los asegurados deben considerarse miembros de la empresa de seguros. Las «mutuelles» no persiguen un fin lucrativo y actúan en una lógica de solidaridad. Son organismos de previsión y asistencia mutua, lo cual excluye una selección de los riesgos asegurables. Su actividad aseguradora está vinculada de modo indisociable a los servicios sociales y de salud. En el marco del seguro complementario forman parte del sistema público de Seguridad Social.

10. Mediante escrito de 3 de diciembre de 1997, Francia informó a la Comisión de que la adopción de reglas técnicas y de disposiciones relativas a la supervisión cautelar sobre el seguro directo estaba prevista para finales del año 1998.

11. En sendos escritos de 11 de febrero de 1998 y 11 de marzo de 1998, Francia informó a la Comisión acerca del contenido de los proyectos de ley existentes.

12. Dado que la Comisión, no obstante, no recibió más información sobre la adopción de las medidas de adaptación previstas, interpuso el presente recurso por incumplimiento.

13. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE así como de la Directiva 92/49/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo distinto del seguro de vida y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 88/357/CEE (Tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida), y de la Directiva 92/96/CEE del Consejo, de 10 de noviembre de 1992, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo de vida, y por la que se modifican las Directivas 79/267/CEE y 90/619/CEE (Tercera Directiva de seguros de vida), al no haber adoptado (y puesto en vigor) todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a dichas Directivas y, en particular, al no haber adaptado el Derecho interno a las

mismas en lo que atañe a las «mutuelles régies par le code de la mutualité».

2) Condene en costas a la República Francesa.

14. El Gobierno francés solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Desestime el recurso de la Comisión en la medida en que se refiere al problema del reaseguro.

2) Condene en costas a la Comisión.

15. Francia propuso, en primer lugar, una excepción de inadmisibilidad, alegando que la Comisión había expuesto por primera vez en el escrito de recurso que las disposiciones francesas aplicables al sistema de reaseguro de las «mutuelles» no eran conformes con el Derecho comunitario. Dado que esta imputación no ha sido objeto del dictamen motivado, en opinión de Francia, no es admisible su alegación en el recurso.

16. En la vista oral, la Comisión retiró esta imputación relativa a una adaptación incorrecta del Derecho interno a la Directiva 64/225/CEE. [5]

17. Además, el Gobierno francés hace referencia a las dificultades vinculadas a las particularidades de las «mutuelles» que se plantean al adaptar el Derecho interno a las referidas Directivas.

18. De este modo, en la vista, el Gobierno francés incluyó en el expediente un informe redactado en mayo de 1999 a petición del Gobierno («Informe Rocard») sobre las «mutuelles» y el Derecho comunitario. Dicho informe subraya la necesidad de una adaptación lo más rápida posible del Derecho francés a las Directivas. Según la información contenida en el referido informe, dicha adaptación debería haber tenido lugar antes de finales del año 1999.

19. La Comisión sostiene en su respuesta que el escrito de contestación presentado por el Gobierno francés no contiene pretensión alguna en el sentido del artículo 40, apartado 1, letra c), del Reglamento de

5 — Directiva 64/225/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, relativa a la supresión, en materia de reaseguro y retrocesión, de las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios (DO 56, p. 878; EE 06/01, p. 38)

Procedimiento del Tribunal de Justicia. Sin embargo, la Comisión no solicitó que se dictase sentencia estimatoria en rebeldía, con arreglo al artículo 94, apartado 1.

20. En opinión del Gobierno francés, el escrito de contestación sí contiene una pretensión de la demandada con arreglo a los requisitos del Reglamento de Procedimiento. La pretensión de la demandada consiste en que se declare la inadmisibilidad del recurso en la medida en que se refiere a la cuestión del reaseguro. En la dúplica, la República Francesa también ha presentado pretensiones relativas a las costas.

C. Apreciación

I. *Admisibilidad y excepción basada en los defectos de forma de la contestación a la demanda*

21. No procede pronunciarse acerca de la excepción de inadmisibilidad propuesta por Francia, basada en que en su recurso la Comisión invocó un motivo que no había mencionado en el procedimiento administrativo previo, pues la Comisión retiró dicho motivo durante la vista.

22. En cuanto al motivo invocado por la Comisión, según el cual la contestación a la demanda del Gobierno francés no incluye ninguna pretensión en el sentido del artículo 40, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, [6] procede señalar, en primer lugar, que, sin embargo, la Comisión no ha solicitado que se dicte sentencia estimatoria en rebeldía, como prevé el artículo 94, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento. [7] Además, en la contestación a la demanda del Gobierno francés se solicita al Tribunal de Justicia que declare la inadmisibilidad del recurso interpuesto por la Comisión en la medida en que se refiere a la cuestión del reaseguro.

23. En contra de la opinión de la Comisión, sí procede ver en esta petición una pretensión de la demandada en el sentido del artículo 40, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento, pues si se estimase la petición del Gobierno francés, procedería desestimar dicha petición al menos parte. Dado que, además, no se solicitó que se dicte sentencia estimatoria en rebeldía, se puede resolver mediante sentencia. Por lo demás, las indicaciones

6 — El artículo 40, apartado 1, establece: «Durante el mes siguiente a la notificación de la demanda, el demandado presentará el escrito de contestación. Este escrito contendrá:
a) [...]
b) Los hechos y fundamentos de derecho invocados.
c) Las pretensiones del demandado.
d) [...]»

7 — El artículo 94, apartado 1, prevé: «Si el demandado, debidamente emplazado, no contestare a la demanda en la forma y en el plazo previstos, el demandante podrá pedir al Tribunal que dicte sentencia estimatoria en rebeldía [...]»

necesarias de la demandada resultan de la dúplica y de las explicaciones expuestas en la vista. Por lo que atañe a posibles pretensiones de la parte demandada, también procede tener en cuenta el hecho de que la demandada no niega a este respecto que sólo adaptó parcialmente el Derecho interno a las Directivas.

II. *Procedencia*

24. Es pacífico entre las partes que el Derecho interno no ha sido adaptado completamente dentro de plazo a las Directivas controvertidas.

25. De este modo, entre las medidas tomadas hasta la fecha por Francia faltan, en particular, normas que prevean que las «mutuelles» cumplen los requisitos exigidos por el Derecho comunitario.

26. El objetivo de las Directivas controvertidas es, esencialmente, la realización del mercado interior en el ámbito del seguro directo tanto desde el punto de vista de la libertad de establecimiento como de la libre prestación de servicios, para facilitar que las empresas de seguros que tienen su sede en la Comunidad contraigan obligaciones. En consecuencia, lo que se pretende es una armonización esencial, necesaria y suficiente para llegar a un reconocimiento mutuo de las autorizaciones y de los sistemas de supervisión cautelar, que permita la concesión de una autorización única válida en el conjunto de la Comunidad y la aplicación del principio de control por el Estado miembro de origen. De este modo, es competencia de los Estados miembros de origen, en particular, el control de la solvencia financiera de las empresas de seguros. Las autoridades competentes de los Estados miembros deben, en consecuencia, disponer de los medios de control necesarios para garantizar el ejercicio ordenado de las actividades de las empresas de seguros en el conjunto de la Comunidad, realizadas tanto en el marco de la libertad de establecimiento como en el de la libre prestación de servicios. [8]

27. Con arreglo al artículo 6 de la Directiva 92/49 y al artículo 5 de la Directiva 92/96, dichas Directivas también se aplican a las «mutuelles régies par le code de la mutualité». Además, el Estado miembro de origen —Francia, en el caso que nos ocupa— debe exigir que las empresas de seguros que solicitan su autorización limiten su objeto social a las actividades mencionadas en dicha Directiva y a las operaciones que tienen relación directa con ellas, con exclusión de cualquier otra actividad o, en otro caso realicen una separación nítida de las actividades tanto desde el punto de vista jurídico como —en cuanto a las garantías y reservas— financiero. Las empresas de seguros deben, además, presentar un programa de actividades; deben poseer un mínimo de fondos de garantía y ser dirigidas por personas que cumplan los requisitos necesarios de hono-

8 — Véanse los considerandos primero, quinto, séptimo y noveno de la Directiva 92/49 o los considerandos primero, quinto, séptimo y décimo de la Directiva 92/96.

rabilidad y de cualificación o de experiencia profesional.

28. Sin embargo, como reconoce el propio Gobierno francés, en Francia aún no se han adoptado tales disposiciones respecto de las «mutuelles». La indicación relativa a la existencia de proyectos de ley no modifica el hecho de que exista un incumplimiento del Tratado desde la perspectiva del Derecho comunitario. El «informe Rocard» aportado a los autos durante la vista, que insiste en la necesidad de adoptar rápidamente tales disposiciones y que prevé dicha adopción para finales del año 1999, no tiene como consecuencia refutar el motivo invocado por la Comisión basado en la no adaptación completa del Derecho interno a la Directiva en los plazos previstos. Además, lo determinante es la situación jurídica en el momento de la interposición del recurso.

29. Dado que, de este modo, queda acreditado que Francia no ha cumplido completamente dentro de plazo las obligaciones que para ella se derivan de las Directivas 92/49 y 92/96, procede estimar el recurso interpuesto por la Comisión.

Costas

30. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Comisión solicitó que se condene en costas a la República Francesa. Por haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla al pago de las costas.

D. Conclusión

31. Por tanto, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva del siguiente modo:

1. La República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE y de las Directivas 92/49/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo distinto del seguro de vida y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 88/357/CEE (Tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida), y 92/96/CEE del Consejo, de 10 de noviembre de 1992, sobre coordinación de las disposiciones legales,

reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo de vida, y por la que se modifican las Directivas 79/267/CEE y 90/619/CEE (Tercera Directiva de seguros de vida), al no adoptar (y no poner en vigor) todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir dichas Directivas, y, en particular, al no adaptar las «mutuelles régies par le code de la mutualité» a dichas Directivas.

2. Condenar en costas a la República Francesa.