Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GERARD HOGAN
presentadas el 16 de julio de 2020[1]

Asunto C-427/19

Bulstrad Vienna Insurance Group AD
contra
Olympic Insurance Company Ltd

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Sofiyski rayonen sad (Tribunal de Primera Instancia de Sofía, Bulgaria)]

«Petición de decisión prejudicial — Directiva 2009/138/CE — Decisión de incoar un procedimiento de liquidación relativo a una aseguradora — Definición — Competencia para apreciar la existencia de tal decisión — Revocación de la autorización de una aseguradora — Nombramiento de un liquidador provisional — Ausencia de un procedimiento judicial de insolvencia — Suspensión de todos los procedimientos judiciales contra la aseguradora»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial se plantea en un procedimiento entre una sociedad anónima de seguros, Bulstrad Vienna Insurance Group AD (en lo sucesivo, «Bulstrad»), y una compañía de seguros constituida con arreglo a la legislación chipriota, Olympic Insurance Company Limited (en lo sucesivo, «Olympic»). El procedimiento versa sobre el pago de un crédito de seguro que, en opinión de Bulstrad, le adeuda Olympic como sociedad matriz de una filial búlgara.

2. En esencia, para la presente remisión prejudicial es crucial la interpretación del artículo 274 de la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II),[2] en su versión aplicable al litigio principal. En concreto, las cuestiones prejudiciales pretenden que se dilucide si de dicho artículo se desprende que una ley chipriota que dispone la suspensión de todos los procedimientos judiciales una vez que se ha revocado la licencia de una compañía de seguros para operar y se ha nombrado a un liquidador provisional debe aplicarse también ante los órganos jurisdiccionales búlgaros, ante los que se están siguiendo dichos procedimientos. Sin embargo, antes de entrar a analizarlas, es necesario exponer en primer lugar los textos legales aplicables.

1 Lengua original: inglés.

2 DO 2009, L 335, p. 1.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

3. Los considerandos 117 a 130 de la Directiva 2009/138 presentan el siguiente tenor:

«(117) Dado que las legislaciones nacionales relativas a las medidas de saneamiento y a los procedimientos de liquidación no están armonizadas, resulta oportuno garantizar, en el contexto del mercado interior, el reconocimiento mutuo de las medidas de saneamiento y la normativa en materia de liquidación de los Estados miembros referidas a empresas de seguros, así como la cooperación necesaria, habida cuenta de las exigencias de unidad, universalidad, coordinación y publicidad de tales medidas y de igualdad de trato y protección de los acreedores de seguros.

[…]

(119) Resulta oportuno establecer una distinción entre las autoridades competentes a efectos de las medidas de saneamiento y los procedimientos de liquidación y las autoridades de supervisión de las empresas de seguros.

[…]

(121) Conviene establecer las condiciones en las que entran en el ámbito de aplicación de la presente Directiva los procedimientos de liquidación que, sin estar fundamentados en la insolvencia, conllevan un orden de prelación en el pago de los créditos de seguro. Los regímenes nacionales de garantía de salarios han de poder subrogarse en los créditos a favor de los asalariados de una empresa de seguros en razón de su contrato o de su relación de trabajo. Estos créditos subrogados deben tener la consideración que determine la legislación del Estado miembro de origen *(lex concursus)*.

(122) Las medidas de saneamiento no son obstáculo para la apertura de un procedimiento de liquidación. Por consiguiente, ha de ser posible abrir un procedimiento de liquidación en ausencia de medidas de saneamiento o con posterioridad a la adopción de tales medidas, y cerrar dicho procedimiento mediante un convenio u otra medida análoga, incluidas las medidas de saneamiento.

(123) Es conveniente que únicamente las autoridades competentes del Estado miembro de origen estén facultadas para adoptar decisiones en relación con los procedimientos de liquidación que afecten a empresas de seguros. Las decisiones deben surtir efectos en toda la Comunidad y ser reconocidas por todos los Estados miembros. Las decisiones deben publicarse con arreglo a los procedimientos del Estado miembro de origen, así como en el Diario Oficial de la Unión Europea. Asimismo, conviene poner la información a disposición de los acreedores conocidos que residan en la Comunidad, los cuales deben tener derecho a reclamar créditos y a formular observaciones.

[…]

(125) Todas las condiciones relativas a la apertura, el desarrollo y el cierre de los procedimientos de liquidación han de regirse por la legislación del Estado miembro de origen.

(126) A fin de velar por que los Estados miembros actúen de forma coordinada, las autoridades de supervisión del Estado miembro de origen y las autoridades de supervisión de los demás Estados miembros deben ser informadas con carácter urgente de la apertura de los procedimientos de liquidación.

[…]

(128) La apertura de procedimientos de liquidación debe conllevar la retirada de la autorización concedida a la empresa de seguros para ejercer la actividad, salvo cuando dicha retirada ya se haya producido.

[…]

(130) Con el fin de proteger las expectativas legítimas y la seguridad de determinadas transacciones en los Estados miembros distintos del Estado miembro de origen, es preciso definir la legislación aplicable en lo que respecta a los efectos de las medidas de saneamiento y de los procedimientos de liquidación sobre las causas pendientes y sobre las acciones individuales de ejecución a que den lugar estas causas.»

4. A tenor del artículo 14 de esta Directiva, titulado «Principio de autorización»:

«1. El acceso a la actividad de seguro directo o de reaseguro a que se refiere la presente Directiva estará supeditado a la concesión de una autorización previa.

2. La autorización contemplada en el apartado 1 será solicitada a las autoridades de supervisión del Estado miembro de origen, por:

a) cualquier empresa que fije su domicilio social en el territorio de dicho Estado miembro; o

b) cualquier empresa de seguros que, tras haber recibido una autorización de conformidad con el apartado 1, desee extender sus actividades a un ramo completo de seguros o a ramos de seguros distintos de los ya autorizados.»

5. El artículo 15 de la Directiva 2009/138, titulado «Ámbito de aplicación de la autorización», establece lo siguiente en su apartado 2:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 14, la autorización se concederá por ramos de seguro directo cuya clasificación figura en la parte A del anexo I o en el anexo II. Abarcará el ramo completo, salvo que el solicitante solo desee cubrir una parte de los riesgos correspondientes a dicho ramo.»

6. A tenor del artículo 144, apartado 1, de la misma Directiva, que lleva por título «Revocación de la autorización»:

«1. […]

Las autoridades de supervisión del Estado miembro de origen deberán revocar la autorización otorgada a una empresa de seguros o de reaseguros cuando esta no cumpla el requisito de capital mínimo obligatorio y las autoridades de supervisión consideren que el plan de financiación presentado es manifiestamente inadecuado, o la empresa no aplique el plan aprobado en los tres meses siguientes al momento en que se observe el incumplimiento con respecto al capital mínimo obligatorio.»

7. La Directiva 2009/138 contiene un título IV, titulado «Saneamiento y liquidación de las empresas de seguros», que comprende los artículos 267 a 296.

8. El artículo 267 de dicha Directiva, titulado «Ámbito de aplicación del presente título», dispone lo siguiente:

«El presente título se aplicará a las medidas de saneamiento y a los procedimientos de liquidación referentes a:

a) empresas de seguros;

b) sucursales situadas en el territorio de la Comunidad de empresas de seguros de terceros países.»

9. El artículo 268 de esta Directiva, que lleva como título «Definiciones», establece:

«1. A los efectos del presente título se entenderá por:

a) "autoridades competentes": las autoridades administrativas o judiciales de los Estados miembros competentes en materia de medidas de saneamiento o de procedimientos de liquidación;

[…]

d) "procedimiento de liquidación": el procedimiento colectivo que suponga la realización de los activos de una empresa de seguros y la distribución del producto de la realización entre los acreedores, accionistas o socios, según proceda, y que necesariamente implique algún tipo de intervención de la autoridad competente, incluso cuando el procedimiento se cierre mediante un convenio u otra medida análoga, esté o no fundamentado en la insolvencia y tenga carácter voluntario u obligatorio;

[…]»

10. El artículo 269, titulado «Adopción de medidas de saneamiento — legislación aplicable», dispone:

«1. Solo las autoridades competentes del Estado miembro de origen podrán decidir sobre las medidas de saneamiento aplicables a una empresa de seguros, incluidas sus sucursales.

2. La adopción de medidas de saneamiento no será óbice para que el Estado miembro de origen incoe un procedimiento de liquidación.

3. Las medidas de saneamiento se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias y los procedimientos aplicables en el Estado miembro de origen, a menos que en los artículos 285 a 292 se disponga otra cosa.

4. Las medidas de saneamiento adoptadas con arreglo a la legislación del Estado miembro de origen surtirán plenos efectos en toda la Comunidad y sin más trámites, incluso con respecto a terceros establecidos en los demás Estados miembros, aunque la legislación de estos no prevea tales medidas de saneamiento o, de manera alternativa, supedite su aplicación a unos requisitos que no se cumplen.

5. Las medidas de saneamiento surtirán efecto en toda la Comunidad en cuanto surtan efecto en el Estado miembro de origen.»

11. El artículo 270, titulado «Información a las autoridades de supervisión», presenta el siguiente tenor:

«Las autoridades competentes del Estado miembro de origen tendrán la obligación de informar urgentemente a las autoridades de supervisión de dicho Estado miembro de su decisión sobre cualquier medida de saneamiento, a ser posible antes de su adopción o, en caso contrario, inmediatamente después de la misma.

Las autoridades de supervisión del Estado miembro de origen informarán urgentemente a las autoridades de supervisión de los restantes Estados miembros de su decisión de adoptar medidas de saneamiento, con indicación de los posibles efectos prácticos de dichas medidas.»

12. El artículo 271, apartado 1, de la Directiva 2009/138, titulado «Publicación de las decisiones relativas a medidas de saneamiento», establece:

«Cuando en el Estado miembro de origen sea posible presentar recurso contra una medida de saneamiento, las autoridades competentes del Estado miembro de origen, el administrador o cualquier persona facultada a este efecto en el Estado miembro de origen hará pública la decisión relativa a la medida de saneamiento de conformidad con los procedimientos de publicación previstos en el Estado miembro de origen y, además, mediante la publicación lo antes posible de un extracto del documento en el que se establezca la medida de saneamiento en el Diario Oficial de la Unión Europea.

[…]

Las autoridades de supervisión de los demás Estados miembros, que habrán sido informadas de la decisión de la medida de saneamiento de conformidad con el artículo 270, podrán publicar dicha decisión en sus respectivos territorios en la forma que consideren conveniente.»

13. De conformidad con el artículo 273, titulado «Incoación de un procedimiento de liquidación — Información a las autoridades de supervisión»:

«1. Las autoridades competentes del Estado miembro de origen serán las únicas facultadas para tomar una decisión relativa a la incoación de un procedimiento de liquidación con respecto a una empresa de seguros, incluidas las sucursales establecidas en otros Estados miembros. Esta decisión podrá tomarse en ausencia o a consecuencia de la adopción de medidas de saneamiento.

2. Toda decisión relativa a la incoación de un procedimiento de liquidación de una empresa de seguros, incluidas las sucursales que posea en otros Estados miembros, adoptada de conformidad con la legislación del Estado miembro de origen, se reconocerá sin más trámites en todo el territorio de la Comunidad y surtirá efecto en dicho territorio en cuanto lo haga en el Estado miembro de incoación del procedimiento.

3. Las autoridades competentes del Estado miembro de origen informarán urgentemente a las autoridades de supervisión de dicho Estado miembro de la decisión de incoar un procedimiento de liquidación, a ser posible, antes de iniciarlo o, en caso contrario, inmediatamente después.

Las autoridades de supervisión del Estado miembro de origen deberán informar urgentemente a las autoridades de supervisión de los demás Estados miembros acerca de la decisión de incoar un procedimiento de liquidación, así como de los posibles efectos prácticos de dicho procedimiento.»

14. El artículo 274 de esta Directiva, que se titula «Legislación aplicable», establece:

«1. La decisión de incoar un procedimiento de liquidación respecto de una empresa de seguros, el procedimiento de liquidación y sus efectos, se regirán por la legislación aplicable en el Estado miembro de origen, a menos que en los artículos 285 a 292 se disponga otra cosa.

2. La legislación del Estado miembro de origen determinará, como mínimo:

a) los bienes que forman parte de la masa y el destino de los bienes adquiridos por la empresa de seguros, o transferidos a esta, después de incoado el procedimiento de liquidación;

b) las facultades respectivas de la empresa de seguros y del liquidador;

c) las condiciones de oponibilidad de una compensación;

d) los efectos del procedimiento de liquidación sobre los contratos vigentes en los que sea parte la empresa de seguros;

e) los efectos de un procedimiento de liquidación en las diligencias judiciales individuales, con excepción de las causas pendientes a que se refiere el artículo 292;

f) los créditos que deban presentarse contra la masa de la empresa de seguros y el destino de los créditos nacidos después de incoado el procedimiento de liquidación;

g) las normas relativas a la presentación, examen y reconocimiento de los créditos;

h) las normas del reparto del producto de la realización de los activos, la prelación de los créditos y los derechos de los acreedores que hayan sido parcialmente indemnizados después de la incoación del procedimiento de liquidación en virtud de un derecho real o por el efecto de una compensación;

i) las condiciones y los efectos de la clausura del procedimiento de liquidación, en particular mediante convenio;

j) los derechos de los acreedores después de terminado el procedimiento de liquidación;

k) la parte que debe soportar las costas y gastos del procedimiento de liquidación; y

l) las normas relativas a la nulidad, anulación o inoponibilidad de los actos perjudiciales para el conjunto de los acreedores.»

15. El artículo 280, apartado 1, de la Directiva 2009/138, titulado «Publicación de las decisiones relativas a los procedimientos de liquidación», establece:

«La autoridad competente, el liquidador o cualquier otra persona designada a estos efectos por la autoridad competente anunciará la decisión de incoar un procedimiento de liquidación de conformidad con los procedimientos de publicación previstos en el Estado miembro de origen y publicará, asimismo, un extracto de dicha decisión en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Las autoridades de supervisión de todos los demás Estados miembros a los que se haya comunicado la decisión de incoar un procedimiento de liquidación de acuerdo con el artículo 273, apartado 3, podrán garantizar la publicación de dicha decisión en sus territorios respectivos de la manera que consideren apropiada.»

16. El artículo 292 de dicha Directiva, rubricado «Causas pendientes», dispone lo siguiente:

«Los efectos de las medidas de saneamiento o del procedimiento de liquidación sobre una causa pendiente relativa a un bien o a un derecho del que se haya desposeído a la empresa de seguros se regirán exclusivamente por la legislación del Estado miembro en el que se siga dicha causa.»

B. Derecho chipriota

17. Con arreglo al Derecho chipriota, tras la presentación de una solicitud de liquidación y antes de que esta sea ordenada, el tribunal puede nombrar un liquidador provisional. La razón habitual para este nombramiento es el riesgo de que se vean mermados los activos de la sociedad, es decir, el riesgo de que estos desaparezcan antes de que se ordene la liquidación, con la consecuencia de que se frustre

su recuperación y su reparto proporcional entre los acreedores de la sociedad.[3] La función del liquidador provisional consiste, esencialmente, en conservar y proteger los activos y el *statu quo* de la sociedad.[4] El alcance exacto de las facultades del liquidador provisional se determina en la resolución de nombramiento. Sin embargo, en principio el liquidador provisional no está facultado para gestionar y dirigir los asuntos de la sociedad, cosa que sigue siendo responsabilidad de sus administradores.[5] Además, conforme a la jurisprudencia de dicho Estado miembro, el liquidador no tiene la facultad de distribuir los activos de la empresa.[6]

18. En particular, con arreglo al artículo 215 de la Peri Eterion Nomos (Ley de Sociedades), titulado «Poder de suspensión o restricción de los procedimientos contra una sociedad»:

«En cualquier momento tras la presentación de una solicitud de liquidación y hasta que esta sea ordenada, bien la sociedad o bien cualquiera de sus acreedores o socios:

a) en caso de que haya otras demandas o procedimientos pendientes contra la sociedad ante cualquier Tribunal de Distrito o ante el Tribunal Supremo, podrá instar al tribunal la suspensión del procedimiento, y

b) en caso de que haya otras demandas pendientes contra la sociedad, podrá instar al tribunal competente para la liquidación de la sociedad que restrinja toda nueva actuación en relación con la demanda de que se trate,

y el tribunal al que se haya dirigido la correspondiente solicitud podrá suspender o restringir las actuaciones, según el caso, en las condiciones que estime oportunas.»

19. El artículo 220 de dicha ley, titulado «Cesación de los procedimientos contra la sociedad tras ordenarse su liquidación», dispone lo siguiente:

«No se podrá presentar demanda alguna ni iniciar ni proseguir procedimiento alguno contra la sociedad una vez que se haya ordenado su liquidación o nombrado un liquidador provisional, salvo con la venia del tribunal y de conformidad con las condiciones que este imponga.»

20. El artículo 227 de la referida ley, titulado «Nombramiento y facultades del liquidador provisional», dispone lo siguiente:

«1. De conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, el tribunal podrá nombrar un administrador concursal, habilitado con arreglo a la Ley de Administradores Concursales, en cualquier momento desde la presentación de la solicitud de liquidación, con el fin de proteger los activos de la sociedad y de aportar estabilidad a la situación de esta.

2. Se podrá nombrar un liquidador provisional en cualquier momento hasta que se ordene la liquidación. El nombramiento podrá recaer en un síndico o en cualquier otra persona adecuada.

2A. El liquidador provisional ejercerá las facultades que le asigne el tribunal.

3 Véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Distrito de Nicosia en los asuntos Unibrand Secretarial Services Limited/Εταιρεία Tricor Limited (HE9769), petición n.º 310/13, de 9 de julio de 2015 (ECLI:CY:EDLEF:2015:A282), y del Tribunal de Distrito de Limassol, AZOVMASHINVEST HOLDING LTD, solicitud n.º 380/14, de 18 de enero de 2017 (ECLI:CY:EDLEM:2017:A18).

4 Véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Distrito de Nicosia, Tricor Limited, petición n.º 310/13, de 13 de enero de 2016 (ECLI:CY:EDLEF:2016:A16).

5 Véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Distrito de Larnaca, Νίκο Κυριακίδη, Προσωρινό Παραλήπτη/Assofit Holdings Limited, solicitud n.º 26/2012, de 28 de mayo de 2013 (ECLI:CY:EDLAR:2013:A90).

6 Véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Distrito de Nicosia, Unibrand Secretarial Services Limited/Εταιρεία Tricor Limited (HE9769), petición n.º 310/13, de 9 de julio de 2015 (ECLI:CY:EDLEF:2015:A282), y Tricor Limited, petición n.º 310/13, de 13 de enero de 2016 (ECLI:CY:EDLEF:2016:A16). Véase también, en este sentido, el artículo 233 de la Ley de Sociedades.

3. Las facultades del liquidador provisional podrán ser limitadas y restringidas por el tribunal en el auto de su nombramiento.»

C. Derecho búlgaro

21. A tenor del artículo 624, apartado 2, del Kodeks za zastrahovaneto (Código de Seguros):

«En el supuesto de que la autoridad competente de otro Estado miembro informe a la [Komisia za finansov nadzor (Comisión de Supervisión Financiera)] acerca de la incoación de un procedimiento de liquidación o de insolvencia, esta última adoptará medidas de información pública.»

22. El artículo 44 del Kodeks na mezhdunarodnoto chastno pravo (Código de Derecho Internacional Privado») establece:

«1. La normativa extranjera será interpretada y aplicada de conformidad con su interpretación y aplicación en el Estado en el que fue adoptada.

2. La no aplicación de la normativa extranjera, así como su interpretación y aplicación incorrectas, constituyen motivos de recurso.»

III. Hechos del litigio principal y petición de decisión prejudicial

23. Bulstrad, una compañía de seguros registrada en Bulgaria, interpuso una demanda ante el Sofiyski Rayonen sad (Tribunal de Primera Instancia de Sofía, Bulgaria) mediante la cual solicitaba que se condenase a Olympic, una compañía de seguros registrada en Chipre, a pagarle 7 603,63 levas (BGN) (aproximadamente 3 887 euros), más unos gastos de liquidación por importe de 25,00 levas (BGN) (aproximadamente 13 euros), en relación con una indemnización de seguro por un accidente de tráfico.

24. La demandante alega que el 5 de enero de 2018, en la ciudad de Bansko (Bulgaria), el conductor de un vehículo que tenía seguro concertado con Olympic ocasionó daños materiales en otro vehículo asegurado por Bulstrad. Dado que el conductor de este último tenía contratado un seguro a todo riesgo, la demandante le pagó una indemnización por importe de 7 603,63 BGN (aproximadamente 3 887 euros). Con el pago de la indemnización, Bulstrad se subrogó en los derechos de la persona directamente perjudicada contra el autor de los daños y la compañía aseguradora de este. Bulstrad remitió a Olympic un requerimiento de pago de la indemnización del seguro, que fue recibido por esta última el 6 de julio de 2018, pese a lo cual no ha efectuado aún el pago. En consecuencia, Bulstrad inició un procedimiento contra la demandada dirigiéndose contra la sucursal de esta en Bulgaria y solicitando que se la condenase a pagar las cantidades reclamadas y las costas procesales.

25. El órgano jurisdiccional remitente se declaró competente fundándose en el artículo 13, apartado 2, en relación con el artículo 11, del Reglamento (UE) n.º 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DO 2012, L 351, p. 1). Sin embargo, en el curso del procedimiento fue informado de que las autoridades competentes chipriotas habían revocado la autorización de Olympic para operar como compañía de seguros, al dejar de cumplir los requisitos de capital, y de que había sido nombrado para esa compañía aseguradora un liquidador provisional que asumía y controlaba todos los derechos económicos y jurídicos que correspondieran o pudieran corresponder a dicha compañía aseguradora. Dicho órgano jurisdiccional consideró que las

mencionadas actuaciones de las autoridades chipriotas equivalían a una decisión de incoar el procedimiento de liquidación y, mediante resolución de 26 de septiembre de 2018, suspendió el procedimiento contra Olympic conforme a lo dispuesto en el Código de Seguros búlgaro, por el que se transpone la Directiva 2009/138.

26. Bulstrad solicitó que se reanudase el procedimiento, al considerar que, según la interpretación de las disposiciones pertinentes por el Varhoven kasatsionen sad (Tribunal Supremo, Bulgaria), el procedimiento había sido indebidamente suspendido. Con arreglo a dicha interpretación, las dos referidas actuaciones de las autoridades chipriotas no se podían considerar equivalentes a una decisión de incoar el procedimiento de liquidación por parte del Estado miembro de origen a los efectos de la legislación búlgara que transpone el artículo 274 de la Directiva 2009/138.

27. En respuesta a dicha solicitud, el órgano jurisdiccional remitente preguntó a la Comisión de Supervisión Financiera búlgara si disponía de alguna información relativa a la incoación de un procedimiento de liquidación o insolvencia respecto de Olympic ante el tribunal competente chipriota y, en caso de que se hubiera incoado tal procedimiento, en qué fase se encontraba y si había sido nombrado un liquidador o administrador fiduciario. Mediante escrito de 19 de marzo de 2019, dicha Comisión comunicó que, a esa fecha, no había recibido información alguna sobre la incoación del procedimiento de liquidación respecto de Olympic por parte de la autoridad competente chipriota.

28. En tales circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe considerarse, a efectos de la interpretación del artículo 630 del Kodeks za zastrahovaneto (Código de Seguros) a la luz del artículo 274 de la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II), que la resolución de una autoridad de un Estado miembro por la que se revoca la autorización de una aseguradora y se le nombra un liquidador provisional, sin que se haya incoado el procedimiento judicial de liquidación, constituye una "decisión de incoar un procedimiento de liquidación"?

2) En el supuesto de que la normativa del Estado miembro en el que tiene su domicilio social una aseguradora, cuya licencia se ha revocado y se le ha nombrado un liquidador provisional, prevea que en caso de nombramiento de un liquidador provisional se suspenderán todos los procedimientos judiciales respecto de dicha sociedad, ¿deben aplicar esa normativa los órganos jurisdiccionales de los demás Estados miembros en virtud del artículo 274 de la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II), aun cuando las normativas nacionales de estos órganos jurisdiccionales no contengan expresamente tal disposición?»

29. El Gobierno búlgaro y la Comisión Europea han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia.

IV. Análisis

A. Sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales

30. Según reiterada jurisprudencia, las cuestiones relativas a la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por un órgano jurisdiccional nacional disfrutan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede negarse a resolver si no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera eficaz a las cuestiones planteadas, si el problema es de naturaleza hipotética o si resulta evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no

tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal.[7]

31. En el presente asunto, tras remitir su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente comunicó que las autoridades de supervisión búlgaras habían informado de que, mediante decisión de 30 de julio de 2019, se había incoado un procedimiento de liquidación respecto de Olympic, decisión que había sido publicada en el Diario Oficial de Chipre el 23 de agosto de 2019. Posteriormente, mediante escrito de 4 de febrero de 2020, el Tribunal de Justicia preguntó al órgano jurisdiccional remitente si deseaba mantener las cuestiones.

32. Mediante resolución de 21 de febrero de 2020, el órgano jurisdiccional remitente respondió que deseaba mantener su petición.

33. Dado que en el presente asunto, en primer lugar, el Tribunal de Justicia dispone de todos los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder de manera eficaz a las cuestiones planteadas; en segundo lugar, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no se deduce indicio alguno de que la petición sea hipotética y, en tercer lugar, no resulta evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no tenga relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, no cabe declarar inadmisible la petición de decisión prejudicial. En efecto, en materia de insolvencia, la determinación precisa de la fecha de suspensión de un posible procedimiento pendiente ante los órganos jurisdiccionales de otros Estados miembros reviste, a menudo, singular importancia.

B. Sobre el fondo

1. Sobre la primera cuestión prejudicial

34. Con su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el artículo 274 de la Directiva 2009/138 se debe interpretar en el sentido de que la decisión de una autoridad del Estado miembro de origen de una compañía aseguradora por la que se revoca la autorización de esta y se le nombra un liquidador provisional, sin que se haya adoptado formalmente una resolución judicial de incoación del procedimiento de liquidación, constituye una «decisión de incoar un procedimiento de liquidación» a efectos de dicho artículo.

35. Con arreglo al artículo 274, apartado 1, de la Directiva 2009/138, la decisión de incoar un procedimiento de liquidación respecto de una empresa de seguros, el procedimiento de liquidación y sus efectos se regirán por la legislación aplicable en el Estado miembro de origen.

36. No obstante, el artículo 268, apartado 1, letra d), de dicha Directiva dispone que, a los efectos de su título IV (titulado «Saneamiento y liquidación de las empresas de seguros» y que incluye el artículo 274), el concepto de «procedimiento de liquidación» se refiere al «procedimiento colectivo que suponga la *realización de los activos de una empresa de seguros* y la *distribución del producto de la realización entre los acreedores*, accionistas o socios, según proceda, y que *necesariamente implique algún tipo de intervención de la autoridad competente*, incluso cuando el procedimiento se cierre mediante un convenio u otra medida análoga, esté o no fundamentado en la insolvencia y tenga carácter voluntario u obligatorio».[8] De ahí se deduce que, aunque corresponde al Estado miembro de origen decidir en qué condiciones puede adoptarse una decisión de incoar un procedimiento de

7 Véase, en este sentido, la sentencia de 20 de mayo de 2010, Ioannis Katsivardas - Nikolaos Tsitsikas (C-160/09, EU:C:2010:293), apartado 27.

8 El subrayado es mío.

liquidación, así como las modalidades y los efectos de dicho procedimiento, el significado del concepto de «procedimiento de liquidación» a efectos de la Directiva 2009/138 no depende del Derecho nacional, sino que presupone que el procedimiento en cuestión responda a la definición que del concepto se da en el artículo 268, apartado 1, letra d).

37. En cuanto a la competencia para determinar si una decisión concreta debe considerarse adoptada tras un procedimiento que encaje en dicha definición y, por tanto, se considere una decisión de incoar un procedimiento de liquidación, la Directiva 2009/138 no contiene disposición alguna que otorgue a los tribunales del Estado miembro de origen la competencia exclusiva para valorar la naturaleza jurídica de la decisión que adopten las autoridades competentes de dicho Estado miembro. Tampoco dispone que las autoridades competentes, al adoptar una decisión de incoar el procedimiento de liquidación, deban cumplir determinadas formalidades sustantivas de manera que dicha decisión pueda identificarse fácilmente como tal. Y menos aún contiene una lista de los procedimientos existentes en los distintos Estados miembros que deban calificarse de procedimientos de liquidación, de modo que los órganos jurisdiccionales de los demás Estados miembros puedan identificarlos fácilmente. Por el contrario, el artículo 273, apartado 2, se limita a afirmar que las decisiones de incoar un procedimiento de liquidación deben ser reconocidas en todo el territorio de la Unión *sin más trámites* que los requeridos por la legislación de los Estados miembros de origen. [9]

38. Es cierto que el artículo 273, apartado 2, de la Directiva 2009/138 establece un principio de reconocimiento mutuo de las decisiones de incoación de un procedimiento de liquidación. Sin embargo, tal como se dice en el artículo 267, el ámbito de aplicación del título IV (y, por tanto, del principio de reconocimiento mutuo establecido en el artículo 273) se limita a las decisiones respecto de las cuales se haya establecido que se refieren a los procedimientos de liquidación en el sentido de dicha Directiva. [10]

39. Así pues, tanto del contexto como de los objetivos perseguidos por la Directiva 2009/138 se deduce que los órganos jurisdiccionales de otros Estados miembros son competentes para determinar si una decisión adoptada por las autoridades del Estado miembro de origen debe considerarse una decisión de incoar un procedimiento de liquidación en el sentido de la Directiva 2009/138. Cuando así sea, dichos órganos jurisdiccionales deben permitir que surta efectos.

40. Del tenor del artículo 268, apartado 1, letra d), de la Directiva 2009/138 se desprende con claridad que, para que pueda tener la consideración de decisión de incoar un procedimiento de liquidación, deben cumplirse dos condiciones. La primera, que el procedimiento tenga por objeto la realización de los activos de una empresa de seguros y la distribución del producto de la realización entre los acreedores, accionistas o socios, según proceda. La segunda, que en el procedimiento intervengan las autoridades competentes, es decir, conforme al artículo 268, apartado 1, letra a), de la Directiva, «las autoridades administrativas o judiciales de los Estados miembros competentes en materia de medidas de saneamiento o de procedimientos de liquidación».

41. En el presente asunto, la cuestión que se plantea, como ya hemos visto, es si una decisión de revocar la autorización a una compañía de seguros y de nombrar un liquidador provisional debe calificarse como decisión de incoar un procedimiento de liquidación o como una decisión que implica la existencia de tal procedimiento a efectos de la Directiva 2009/138.

9 La jurisprudencia ha dado un sentido realmente amplio al término «formalidades» utilizado en los artículos 3, apartado 2, y 6, apartado 1, de la Directiva 2001/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de abril de 2001, relativa al saneamiento y a la liquidación de las entidades de crédito (DO 2001, L 125, p. 15), cuya redacción es similar a la de los artículos 269, apartado 4, y 273, apartado 2. Véase la sentencia de 24 de octubre de 2013, LBI (C-85/12, EU:C:2013:697), apartado 40.

10 Véase, por analogía, en relación con el alcance del principio de reconocimiento mutuo en materia penal, la sentencia de 6 de diciembre de 2018, IK (Ejecución de una pena accesoria) (C-551/18 PPU, EU:C:2018:991), apartado 51. Si bien determinados instrumentos de la Unión relativos al reconocimiento de sentencias confieren competencias exclusivas a los tribunales de los Estados miembros de origen para ciertos tipos de asuntos o declaran que los hechos apreciados por los que el tribunal de origen se ha declarado competente vinculan a los tribunales ante los que se haya presentado una solicitud, no es menos cierto que el tribunal de este último Estado miembro sigue siendo competente para determinar si una situación está comprendida en el ámbito de aplicación de dichos instrumentos.

42. En cuanto al nombramiento de un liquidador provisional, dado que este nombramiento es meramente temporal, la adopción de tal decisión implica necesariamente que a continuación sea nombrado un liquidador con carácter definitivo a quien se encomiende la responsabilidad de realizar los activos de la compañía de seguros.

43. Aunque el Tribunal de Justicia no es competente para interpretar el Derecho nacional ni para aplicar una norma de Derecho de la Unión a un caso concreto ni para juzgar una disposición de Derecho nacional a la luz de dicha norma, sí puede deducir de los autos en su poder toda la información necesaria para aclarar la situación expuesta por el órgano jurisdiccional remitente en sus cuestiones prejudiciales, a fin de proporcionar al tribunal nacional una interpretación de la norma de Derecho de la Unión que pueda serle útil para la apreciación de los efectos de esta. [11]

44. En el presente asunto se deduce claramente de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia que, con arreglo a la legislación nacional aplicable, la decisión de nombrar a un liquidador provisional se adopta *después* de haberse solicitado que se ordene la liquidación, pero *antes* de que se haya resuelto judicialmente sobre esta solicitud. [12] Por otro lado, con arreglo a la misma legislación nacional, en principio el liquidador provisional no está facultado para realizar los activos de la empresa de seguros ni para pagar el producto a los acreedores. [13] Pues bien, el hecho de que el liquidador provisional carezca de tales facultades (lo cual, obviamente, corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente) excluye la posibilidad de que tal decisión implique la incoación o la existencia de un procedimiento de liquidación en el sentido de la Directiva 2009/138, precisamente porque estas características son las que se consideran esenciales para que una decisión pueda calificarse de decisión de incoar un procedimiento de liquidación a los efectos del artículo 268, apartado 1, letra d), de la Directiva 2009/138.

45. En cuanto a la revocación de la autorización, procede señalar que la Directiva 2009/138 diferencia entre esta y la adopción de una decisión de incoar un procedimiento de liquidación.

46. En primer lugar, las consecuencias que se asocian a cada uno de estos actos se definen en títulos diferentes de la Directiva: respectivamente, en los títulos I y IV. Con arreglo al artículo 144, en relación con el artículo 14, de la Directiva 2009/138, la revocación de la autorización tiene como finalidad prohibir a la empresa afectada desarrollar actividad alguna relativa al ramo de seguro para el cual le había sido concedida la autorización previa. En cambio, con arreglo al artículo 273 de la misma Directiva, la adopción de una decisión de incoar un procedimiento de liquidación tiene los efectos jurídicos que la legislación del Estado miembro de origen atribuya a tal procedimiento.

47. En segundo lugar, mientras que, de conformidad con el artículo 144, en relación con el artículo 13, punto 10, de la Directiva 2009/138, la decisión de revocar la autorización la adopta la autoridad nacional o las autoridades nacionales facultadas, en virtud de disposiciones legislativas o reglamentarias, para supervisar a las empresas de seguros o de reaseguros, con arreglo al artículo 268, letra d), en relación con la letra a), del mismo artículo, la decisión de incoar un procedimiento de liquidación la adoptan las autoridades administrativas o judiciales de los Estados miembros competentes en materia de medidas de saneamiento o de procedimientos de liquidación. [14] Es cierto que en ambos casos la autoridad puede ser la misma, pero puede que no sea así. [15]

11 Véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de julio de 2015, Abcur (C-544/13 y C-545/13, EU:C:2015:481), apartado 34, y de 20 de mayo de 2010, Ioannis Katsivardas — Nikolaos Tsitsikas (C-160/09, EU:C:2010:293), apartado 24.

12 Véase el artículo 227, apartado 2, de la Ley de Sociedades.

13 Véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Distrito de Nicosia, Unibrand Secretarial Services Limited/Εταιρεία Tricor Limited (HE9769), petición n.º 310/13, de 9 de julio de 2015 (CY:EDLEF:2015:A282), y Tricor Limited, petición n.º 310/13, de 13 de enero de 2016 (CY:EDLEF:2016:A16); véase también Poiitis A.: *Η εκκαθάριση Εταιρειών*, 2.ª ed., Larnaca, 2015, p. 89.

14 Por este motivo, el artículo 273, apartado 3, de la Directiva 2009/138 dispone que, en caso de incoación del procedimiento de liquidación, las autoridades del Estado miembro de origen competentes para dicho procedimiento informarán, a ser posible antes de iniciarlo, a las autoridades de supervisión de dicho Estado miembro, es decir, a las competentes para revocar la autorización.

15 Véase, en ese sentido, el considerando 119 de la Directiva 2009/138.

48. En tercer lugar, se trata de tipos diferentes de decisiones que persiguen objetivos distintos. Conforme a los artículos 15 y siguientes de la Directiva 2009/138 y al tenor de sus considerandos 8 y 11, el procedimiento de autorización está concebido para asegurar que toda empresa que realice operaciones de seguro y reaseguro cumpla una serie de normas y que estas empresas puedan desarrollar su actividad en todo el territorio de la Unión. En cuanto a las decisiones de incoar un procedimiento de liquidación, del artículo 268, apartado 1, letra d), de la Directiva 2009/138 se deduce que con estas decisiones se pretende preparar la realización de los activos de la empresa de seguros y distribuir el producto de la realización entre los acreedores, aunque esto último puede no llegar a suceder.[16] Del considerando 121 de la Directiva 2009/138 se desprende que la adopción de estas decisiones puede no estar fundamentada en la insolvencia.

49. En cuarto lugar, mientras que, en el caso de revocación de una autorización, el artículo 144, apartado 2, de la Directiva 2009/138 dispone que la autoridad de supervisión del Estado miembro informe simplemente a las autoridades de supervisión de los demás Estados miembros, en caso de adoptarse la decisión de incoar un procedimiento de liquidación, el artículo 273, apartado 3, de la misma Directiva afirma que las autoridades competentes no solo deben informar a las demás autoridades acerca de su decisión, sino también de los efectos prácticos que dicho procedimiento pueda tener. Asimismo, por lo que respecta a la decisión de incoar un procedimiento de liquidación, el artículo 280 de la Directiva 2009/138 exige a la autoridad competente, al liquidador o a cualquier otra persona designada a estos efectos por la autoridad competente que anuncien la decisión de incoar un procedimiento de liquidación de conformidad con los procedimientos de publicación previstos en el Estado miembro de origen y que también publiquen un extracto de dicha decisión en el Diario Oficial de la Unión Europea.

50. En consecuencia, tal como señala el Gobierno búlgaro, el concepto de «decisión de revocar la autorización» es diferente del concepto de «decisión de incoar un procedimiento de liquidación». Dado que la Directiva 2009/138 no contiene ninguna disposición que exija a los Estados miembros considerar que la revocación de la autorización implica o equivale a la incoación de un procedimiento de liquidación, la existencia de una «decisión de incoar un procedimiento de liquidación» en el sentido de la Directiva 2009/138 no se puede inferir *simplemente* de la revocación de la autorización de una empresa de seguros. En efecto, es muy posible, por ejemplo, que se tome la decisión de revocar una autorización particular por razones *diferentes* de la insolvencia de la empresa de seguros.

51. Es cierto que el artículo 279 de la Directiva 2009/138 establece que la incoación del procedimiento de liquidación acarreará la revocación de la autorización, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 144. Sin embargo, no ocurre lo mismo en el caso opuesto, pues la Directiva 2009/138 no exige que, en caso de revocación de la autorización, el Estado miembro de origen haya de incoar automáticamente un procedimiento de liquidación solo por este motivo. Por el contrario, el

16 Además, de conformidad con dichas disposiciones, las condiciones para adoptar el primer tipo de decisiones están armonizadas, mientras que las condiciones para el segundo tipo son competencia de los Estados miembros.

considerando 128 de la Directiva 2009/138 indica que «la apertura de procedimientos de liquidación debe conllevar la retirada de la autorización concedida a la empresa de seguros para ejercer la actividad, *salvo cuando dicha retirada ya se haya producido*»,[17] lo que da a entender que la incoación del procedimiento de liquidación no implica automáticamente la revocación de la autorización.[18]

52. Si bien la Directiva 2009/138 no impone a los Estados miembros la obligación de disponer que la revocación de todas las autorizaciones concedidas a una compañía de seguros conlleve automáticamente la incoación de un procedimiento de liquidación contra ella a efectos del artículo 268, apartado 1, letra d), de la Directiva, sin siquiera exigir la adopción de una decisión específica, no es menos cierto que no les prohíbe que lo dispongan. Por lo tanto, únicamente si la legislación del Estado miembro de origen establece tal norma, lo que presupone que los organismos pertinentes hayan sido designados como autoridades competentes en el sentido del artículo 268, apartado 1, letra a), de la Directiva 2009/138 y como autoridades de supervisión en el sentido de su artículo 13, punto 10, los órganos jurisdiccionales de los demás Estados miembros deben inferir de la existencia de una decisión de revocar la autorización la existencia de un procedimiento de liquidación.

53. En el procedimiento principal, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no se deduce que la legislación nacional aplicable disponga que la revocación de la autorización implica automáticamente la incoación de un procedimiento de liquidación. Antes bien, el Gobierno búlgaro alega que, en la decisión de 30 de julio de 2019 de incoar el procedimiento de liquidación con respecto a Olympic, el Tribunal de Distrito de Nicosia señaló que la decisión de la autoridad competente de revocar su autorización para desarrollar la actividad de seguro no implicaba la liquidación simultánea y automática de esa compañía de seguros.

54. De ello se deduce que la decisión de la autoridad competente de revocar la autorización y nombrar un liquidador provisional no constituye una «decisión de incoar un procedimiento de liquidación» en el sentido del artículo 268, apartado 1, letra d), de la Directiva 2009/138, a no ser que (de la forma prevista por esta disposición) la legislación nacional establezca, bien que el liquidador provisional está facultado para realizar los activos de la empresa de seguros y distribuir el producto de la realización entre los acreedores, o bien que la revocación de la autorización tiene por efecto la incoación automática del procedimiento de liquidación *sin* necesidad de una decisión específica al efecto por parte de otra autoridad.

55. Aunque la cuestión remitida por el órgano jurisdiccional nacional se refiere solamente a la incoación del procedimiento de liquidación, es preciso recalcar que, con arreglo al artículo 268, apartado 1, letra c), de la Directiva 2009/138, el concepto de «medidas de saneamiento» designa las «medidas que impliquen la intervención de las autoridades competentes, estén destinadas a mantener o restablecer la situación financiera de una empresa de seguros y afecten a los derechos preexistentes

17 El subrayado es mío.

18 A este respecto, de conformidad con el artículo 15, apartado 2, de la Directiva 2009/138, la autorización se concede para un ramo particular de seguro directo, o incluso para una parte de los riesgos correspondientes a dicho ramo. Dado que a la misma compañía de seguros se le pueden haber concedido diversas autorizaciones, la revocación de una autorización para un ramo concreto no significa necesariamente que no pueda seguir cumpliendo sus objetivos societarios. Ciertamente, cuando se revoca la autorización por la razón concreta de que la empresa de seguros ha dejado de cumplir los requisitos de capital, en principio puede parecer ilógico revocar la autorización sin la subsiguiente incoación del procedimiento de liquidación. En efecto, tal como se deduce de los artículos 101 y 129 de la Directiva 2009/138, los requisitos de capital se calculan de forma general para todos los tipos de actividades de la empresa de seguros. En consecuencia, si una empresa no cumple los requisitos de capital establecidos en la Directiva 2009/138, esto implica, en principio, la revocación de todas las autorizaciones que tenga concedidas. Dado que, en virtud del artículo 18, apartado 1, letra a), de la Directiva 2009/138, en principio una empresa de seguros puede no tener más objeto social que la actividad de seguro y las operaciones que se deriven directamente de ella, puede que ya no esté capacitada para realizar sus objetos sociales. Sin embargo, tal como deja patente el considerando 128 de la Directiva, es obvio que el legislador de la Unión optó deliberadamente por no exigir a los Estados miembros disponer que la revocación de todas las autorizaciones concedidas a una compañía de seguros implicase su liquidación, quizá porque no se puede descartar que sea posteriormente rescatada.

de partes que no sean la propia empresa de seguros, incluidas, entre otras, las medidas que impliquen la posibilidad de una suspensión de pagos, una suspensión de las medidas de ejecución o una reducción de los créditos». Por lo tanto, ha de considerarse medida de saneamiento en el sentido del título IV de la Directiva 2009/138 la decisión que cumpla las tres condiciones siguientes:

– que haya sido adoptada por las autoridades competentes, es decir, conforme al artículo 268, apartado 1, letra a), las autoridades administrativas o judiciales de los Estados miembros competentes en materia de medidas de saneamiento o de procedimientos de liquidación;

– que tenga por objeto preservar o restaurar la situación financiera de una empresa de seguros;

– que afecte a derechos preexistentes de personas distintas de la propia empresa de seguros.

56. En el procedimiento principal, ciertos elementos de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia dan a entender, en primer lugar, que la decisión de nombrar un liquidador provisional fue adoptada por una autoridad que también es competente para adoptar medidas de saneamiento; en segundo lugar, que dicha decisión se dirige a garantizar la preservación de los activos de la empresa, y, en tercer lugar, que la decisión no solo afecta a la gestión empresarial de la entidad, sino que también tiene consecuencias para los derechos preexistentes de personas distintas de la propia empresa de seguros. Conforme al artículo 220 de la Ley de Sociedades, no se puede presentar demanda alguna ni iniciar ni proseguir procedimiento alguno contra la sociedad una vez se haya nombrado un liquidador provisional, salvo con la venia del tribunal. Por lo tanto, la decisión de nombrar un liquidador provisional puede constituir perfectamente una medida de saneamiento en el sentido del artículo 268, apartado 1, letra c), de la Directiva 2009/138. No obstante, corresponde en exclusiva al órgano jurisdiccional remitente verificar este extremo.

57. Si este es el caso, el artículo 269, apartado 4, de la Directiva 2009/138 dispone que los demás Estados miembros y, por extensión, sus autoridades judiciales deberán reconocer los efectos producidos por tal medida con arreglo a la legislación del Estado miembro de origen, incluso aunque las autoridades competentes de este no hayan informado a las autoridades de los demás Estados miembros de la adopción de las medidas o de sus efectos, como exige el artículo 270 de la Directiva 2009/138.

58. Si la decisión controvertida en el procedimiento principal de revocar la autorización de una empresa de seguros y de nombrar un liquidador provisional debe ser considerada, habida cuenta de los efectos que le atribuye la legislación del Estado miembro de origen, una medida de saneamiento o una decisión de incoar un procedimiento de liquidación, los demás Estados miembros, con arreglo a los artículos 269, apartado 4, y 273, apartado 2, de la Directiva 2009/138, respectivamente, estarían en consecuencia obligados a reconocer los efectos que la legislación del Estado miembro de origen asocie a tales decisiones.

59. Ciertamente, el artículo 292 de la Directiva 2009/138 establece que «los efectos de las medidas de saneamiento o del procedimiento de liquidación sobre una causa pendiente relativa a un bien o un derecho del que se haya desposeído a la empresa de seguros se regirán exclusivamente por la legislación del Estado miembro en el que se siga dicha causa». Sin embargo, en el caso de autos, el procedimiento principal no versa sobre bienes o derechos de los que ya se haya desposeído a la empresa de seguros. [19]

19 A este respecto conviene señalar que, en particular en la sentencia de 24 de octubre de 2013, LBI (C-85/12, EU:C:2013:697), apartado 53, la jurisprudencia ha interpretado el artículo 32 de la Directiva 2001/24, de redacción idéntica al artículo 292 de la Directiva 2009/138, sobre la base del considerando 30 de la Directiva 2001/24. Si bien el artículo 32 de la Directiva 2001/24 está redactado exactamente igual que el artículo 292 de la Directiva 2009/138, el considerando 130 de esta última, a diferencia del considerando 30 de la directiva 2001/24, no distingue entre las causas pendientes y las acciones individuales de ejecución a que den lugar estas causas, sino que, al contrario, parece considerarlas por igual. En vista de este considerando y del tenor del artículo 292 de la Directiva 2009/138, parece que el criterio decisivo conforme a esta Directiva es si el procedimiento se refiere a un activo del cual ya haya dispuesto materialmente la empresa.

60. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, propongo responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 274 de la Directiva 2009/138 debe interpretarse en el sentido de que una decisión de una autoridad de un Estado miembro de revocar la autorización de una empresa de seguros y nombrar un liquidador provisional no constituye una «decisión de incoar un procedimiento de liquidación» a efectos de dicha Directiva, a no ser que la legislación nacional establezca, bien que el liquidador provisional está facultado para realizar los activos de dicha empresa y distribuir el producto de la realización entre los acreedores, o bien que la revocación de la autorización implica automáticamente la incoación del procedimiento de liquidación sin necesidad de que se adopte una decisión específica al efecto.

61. Si no cabe calificar tal decisión como decisión de incoar un procedimiento de liquidación, pero su adopción está dirigida a preservar los activos de la empresa y con ella se impide el inicio o el mantenimiento de cualquier acción o procedimiento contra la empresa de seguros salvo con la venia del tribunal, tal decisión debe considerarse una medida de saneamiento a los efectos del título IV de la Directiva 2009/138.

62. Si la decisión se puede calificar de decisión de incoar un procedimiento de liquidación o de medida de saneamiento a los efectos del título IV de la Directiva 2009/138, debe ser reconocida, sin más trámites, en todo el territorio de la Unión.

2. Sobre la segunda cuestión prejudicial

63. Con su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si la legislación del Estado miembro de origen de una empresa de seguros conforme a la cual deben suspenderse todos los procedimientos judiciales iniciados contra dicha empresa en caso de que le sea revocada la autorización y le sea nombrado un liquidador provisional debe ser aplicada por los órganos jurisdiccionales de los demás Estados miembros aunque su propia legislación no incluya tal norma.

64. De la respuesta a la primera cuestión prejudicial se deduce que, para que los demás Estados miembros estén obligados en virtud de la Directiva 2009/138 a suspender sus procedimientos judiciales a raíz de la adopción de una decisión por el Estado miembro de origen, es necesario, en primer lugar, que dicha decisión constituya, bien una medida de saneamiento, o bien una decisión de incoar un procedimiento de liquidación a efectos del título IV de dicha Directiva, y, en segundo lugar, que la legislación del Estado miembro de origen disponga que, en caso de adopción de tal decisión, se suspendan todos los procedimientos judiciales contra la empresa afectada. En efecto, de conformidad con los artículos 269, apartado 4, y 273, apartado 2, de la Directiva 2009/138, los Estados miembros están obligados a reconocer los efectos que la legislación del Estado miembro de origen atribuya a esos dos tipos de decisiones. En consecuencia, aunque el órgano jurisdiccional remitente no ha especificado las disposiciones cuya interpretación solicita, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia cabe inferir que se trata de los artículos 269, apartado 4, y 273, apartado 2, de dicha Directiva.

65. En este contexto, entiendo la segunda cuestión prejudicial como planteada al Tribunal de Justicia por la razón de que el procedimiento principal versa sobre un litigio entre dos particulares. [20] Dado que la directiva es un instrumento dirigido a los Estados miembros y debe ser transpuesta por ellos en sus Derechos nacionales, sus disposiciones solo pueden tener efecto directo si son claras, precisas e incondicionales y si el Estado miembro no las ha transpuesto correctamente dentro del plazo fijado. Incluso cuando se dan estas condiciones, una directiva no puede, por sí misma, crear obligaciones a cargo de un particular y, en consecuencia, no puede invocarse, *como tal*, frente a los particulares. [21] En efecto, ampliar la invocabilidad de una disposición de una directiva no transpuesta, o transpuesta de manera incorrecta, al ámbito de las relaciones entre los particulares equivaldría a reconocer a la Unión la facultad de establecer con efectos inmediatos obligaciones a cargo de los particulares, cuando únicamente tiene dicha competencia en los casos en que se le atribuye la facultad de adoptar reglamentos. [22]

66. En consecuencia, incluso una disposición clara, precisa e incondicional de una directiva que tiene por objeto conferir derechos o imponer obligaciones a los particulares no puede aplicarse *como tal* en el marco de un litigio entablado exclusivamente entre particulares. [23]

67. No obstante, el Tribunal de Justicia ha reconocido situaciones que, sin constituir excepciones, simplemente no están amparadas por este principio, bien porque la causa no constituye, en sentido estricto, un litigio entre particulares, o bien por la interposición de una norma nacional o de la Unión que tenga efecto directo y pueda ser invocada por los particulares.

68. En primer lugar, una disposición de una directiva puede aplicarse en un litigio entre particulares si uno de ellos, que esté sujeto a la autoridad del Estado, desempeña una misión de interés público y le han sido otorgadas facultades exorbitantes en comparación con las que rigen con carácter general. [24] En efecto, dado que en tal situación el particular no se puede equiparar a una persona física ordinaria, la directiva sí le puede imponer obligaciones. Sin embargo, en el presente asunto no se da esta situación, pues a las compañías de seguros, en principio, no se les confieren facultades de poder público y no pueden considerarse órganos públicos en ese sentido.

69. En segundo lugar, tal como demuestra la reciente sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Smith, una disposición de una directiva puede ser tenida en cuenta en un litigio entre particulares si en ella se concretan las condiciones de aplicación de un principio general del Derecho de la Unión o de un derecho fundamental que pueda ser directamente invocado. [25] De hecho, en una situación como esa no es la directiva *como tal* la que impone obligaciones a los particulares, sino (conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia) el principio general o el derecho fundamental consagrado en dicha directiva.

20 En el presente asunto, conviene observar que el órgano jurisdiccional remitente ha suspendido el procedimiento principal seguido contra la demandada. Sin embargo, de ello no se puede deducir que la segunda cuestión prejudicial sea hipotética, pues dicha suspensión se decidió porque se había incoado un procedimiento de liquidación contra la demandada, y no porque el nombramiento de un liquidador provisional constituya una medida de saneamiento con arreglo al Derecho chipriota. Habida cuenta de la respuesta que se ha propuesto a la primera cuestión prejudicial y en la medida en que no se puede descartar que el Derecho búlgaro, según la interpretación de los órganos jurisdiccionales de ese Estado miembro, no permita la suspensión de procedimientos contra una compañía de seguros en caso de medidas de saneamiento en el sentido del artículo 268, apartado 1, letra c), de la Directiva 2009/138, parece necesario responder a la segunda cuestión prejudicial.

21 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 10 de octubre de 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745), apartado 31, y de 7 de agosto de 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631), apartado 42. Puesto que, con arreglo al artículo 309, apartado 1, de la Directiva 2009/138, el plazo para su transposición concluyó el 31 de marzo de 2015, en el presente asunto se puede considerar que se cumplen dichas condiciones.

22 Véase, por ejemplo, la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874), apartado 66. Cuando la Unión puede elegir entre adoptar una directiva o un reglamento, el hecho de que el legislador haya optado por adoptar una directiva implica necesariamente que tenía la voluntad de excluir la posibilidad de que las disposiciones aprobadas pudieran producir efecto horizontal directo.

23 Sentencia de 7 de agosto de 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631), apartado 43.

24 Sentencia de 7 de agosto de 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631), apartado 45.

25 Véase, en este sentido, por ejemplo, la sentencia de 7 de agosto de 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631), apartados 46 a 48.

70. No es necesario en el presente asunto examinar esta línea jurisprudencial ni, en los casos en que entra en juego la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), en qué medida aquella se adecua a las restricciones específicas que impone a su aplicación el artículo 51, apartado 1, de la Carta. Aunque fuera correcta dicha línea jurisprudencial cuando sugiere que ciertos principios generales o derechos fundamentales del Derecho de la Unión pueden imponer lo que, en esencia, constituye una forma de efecto horizontal respecto de las directivas, el único argumento que puede esgrimirse en el presente asunto a tal efecto es el argumento de que los artículos 269, apartado 4, o 273, apartado 2, de la Directiva 2009/138 pueden concretar la exigencia de cooperación leal entre los Estados miembros, establecida en el artículo 4 TUE, apartado 3, primer guion.[26] Sin embargo, este principio no genera una obligación independiente para los Estados miembros.[27] Por lo tanto, aunque el principio de cooperación leal a veces sea invocado por el Tribunal de Justicia para destacar la importancia de cumplir una disposición del Derecho de la Unión,[28] no se puede recurrir a él para justificar la aplicación en un procedimiento entre particulares de las disposiciones de una directiva que no haya sido transpuesta. De no ser así, se podría invocar el artículo 4 TUE, apartado 3, prácticamente en cualquier caso para imponer lo que, en la práctica, sería una forma de efecto directo horizontal.

71. En cualquier caso, el principio de cooperación que pudiera invocarse en el presente asunto sería uno referido, no a las relaciones entre los Estados miembros y la Unión, sino a las relaciones entre los Estados miembros. En este caso, sin embargo, el principio de cooperación leal no se dirige a establecer una norma jurídica directamente aplicable como tal, sino que se limita a definir una serie de asuntos que han de ser objeto de una negociación entre los Estados miembros en tanto sea necesario.[29]

72. En tercer lugar, aunque una Directiva nunca pueda, como tal, imponer obligaciones a los particulares, el efecto vinculante que adquiere una vez que ha expirado su plazo de transposición impone a las autoridades nacionales la obligación de interpretar su Derecho nacional de conformidad con ella.[30] En consecuencia, para proporcionar la protección jurídica que las disposiciones del Derecho de la Unión confieren a los particulares, todo órgano jurisdiccional nacional que deba interpretar su Derecho nacional está obligado a tomar en consideración el conjunto de normas de ese Derecho y aplicar métodos de interpretación reconocidos por este para hacerlo, *en la mayor medida posible*, a la luz de la letra y de la finalidad de la directiva de que se trate con el fin de alcanzar el resultado que esta persigue.[31]

73. Las palabras clave a este respecto son, obviamente, «en la mayor medida posible». El principio de interpretación del Derecho nacional de conformidad con el Derecho de la Unión está limitado por otros principios generales del Derecho, como el de seguridad jurídica. La obligación del juez nacional de atender al Derecho de la Unión cuando interprete y aplique las correspondientes disposiciones del Derecho nacional no puede fundamentar una interpretación del Derecho nacional que sea *contra legem*.

26 Ciertamente, la finalidad de las medidas de saneamiento o de liquidación es la de proteger la empresa afectada frente al riesgo de quiebra y satisfacer a sus acreedores en la medida de lo posible. Sin embargo, esto no significa que disposiciones como los artículos 269, apartado 4, y 273, apartado 2, de la Directiva 2009/138 concreten derechos fundamentales como el de libertad de empresa, consagrado en el artículo 16 de la Carta, o el derecho de propiedad, a que se refiere el artículo 17 de la Carta. En efecto, según se desprende de los artículos 269, 273 y 274, la Directiva 2009/138 pretende garantizar el reconocimiento mutuo de las medidas de saneamiento y de los procedimientos de liquidación, sin armonizar las normas sustantivas que rigen estos dos procedimientos. Así pues, lo que puede concretar dichos derechos no es la Directiva 2009/138, sino las legislaciones de los Estados miembros.

27 Véase, por ejemplo, la sentencia de 27 de septiembre de 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725), apartado 57 y la jurisprudencia citada.

28 Véase, por ejemplo, la sentencia de 3 de marzo de 2016, Comisión/Malta (C-12/14, EU:C:2016:135), apartado 37. Sin embargo, el principio de cooperación leal no autoriza a los Estados miembros a eludir las obligaciones que le impone el Derecho de la Unión (sentencia de 18 de octubre de 2016, Nikiforidis, C-135/15, EU:C:2016:774, apartado 54), aparte del hecho de que el principio de seguridad jurídica se opone a que las directivas impongan obligaciones jurídicas a los particulares.

29 Véase, por analogía, la sentencia de 26 de mayo de 2016, NN (L) International (C-48/15, EU:C:2016:356), apartado 38.

30 Esta obligación tampoco es una excepción al principio según el cual las directivas no pueden imponer obligaciones a los particulares. En efecto, en tal situación la obligación que se impondrá a estos no se derivará de la directiva como tal, sino de la legislación nacional, pues es mediante esta como se aplica la directiva.

31 Sentencia de 7 de agosto de 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631), apartado 39.

74. También es preciso recordar que las personas y entidades particulares tienen derecho a regular sus asuntos atendiendo al Derecho nacional aplicable en cada Estado miembro. No se les puede responsabilizar por el hecho (llegado el caso) de que un Estado miembro concreto haya incumplido su obligación de transponer una determinada directiva de la forma en que esta lo exija, ni pueden derivarse de ese incumplimiento consecuencias jurídicas para ellos. Un principio fundamental de todo ordenamiento jurídico que se precie (como el de la Unión) es que debe existir una relación entre la responsabilidad personal y la responsabilidad jurídica. Esta es una razón añadida para que, por una cuestión de principios básicos y de justicia elemental, las directivas no tengan efecto directo horizontal con respecto a las entidades privadas no estatales, precisamente porque los incumplimientos de un Estado miembro en relación con la transposición de una directiva no deben redundar en perjuicio de un tercero que no tiene ninguna responsabilidad por ellos.

75. Todo ello significa que un órgano jurisdiccional nacional no puede (ni debe) reescribir, en la práctica, el texto legal nacional con el pretexto de la interpretación conforme, pues hacerlo socavaría el procedimiento legislativo nacional. Sin duda, uno de los pilares de la naturaleza democrática de los Estados miembros de la Unión es que la ley la elaboren solamente los representantes electos de cada Estado conforme a sus propios sistemas parlamentarios y legislativos. Así pues, no es posible invocar una directiva en un litigio entre particulares para excluir la aplicación de la normativa de un Estado miembro contraria a esa directiva. [32]

76. En el presente asunto, incumbe al órgano jurisdiccional remitente determinar si su legislación nacional puede ser interpretada, a la luz de dichos principios, en el sentido de que todos los procedimientos judiciales que existan contra una sociedad deben ser suspendidos en caso de revocación de su autorización y nombramiento de un liquidador provisional.

77. Por lo tanto, propongo responder a la segunda cuestión prejudicial que los artículos 269, apartado 4, y 273, apartado 2, de la Directiva 2009/138 se deben interpretar en el sentido de que, en un litigio entre dos particulares, la legislación del Estado miembro de origen de una empresa de seguros conforme a la cual todos los procedimientos judiciales que existan contra ella deben suspenderse en caso de revocación de su autorización y nombramiento de un liquidador provisional no debe ser aplicada por los órganos jurisdiccionales de los demás Estados miembros si la legislación de estos no recoge semejante norma, a no ser que, primero, la revocación o el nombramiento constituya una medida de saneamiento o una decisión de incoar un procedimiento de liquidación a los efectos del título IV de dicha Directiva, y segundo, la legislación de los demás Estados miembros pueda interpretarse legítimamente en el sentido de que permite esa suspensión, lo cual exige que tal interpretación no sea *contra legem*.

V. Conclusión

78. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, propongo responder del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Sofiyski Rayonen sad (Tribunal de Primera Instancia de Sofía, Bulgaria):

1) El artículo 274 de la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II), debe interpretarse en el sentido de que una decisión de una autoridad de un Estado miembro de revocar la autorización de una empresa de seguros y nombrar un liquidador provisional no constituye una «decisión de incoar un procedimiento de liquidación» a efectos de dicha Directiva, a no ser que la legislación nacional establezca, bien que el liquidador provisional está facultado para realizar los activos de dicha empresa y distribuir el producto de la realización

32 Véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de abril de 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278), apartado 32, y de 22 de enero de 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43), apartado 73.

entre los acreedores, o bien que la revocación de la autorización implica automáticamente la incoación del procedimiento de liquidación sin necesidad de que se adopte una decisión específica al efecto.

Si no cabe calificar tal decisión como decisión de incoar un procedimiento de liquidación, pero su adopción está dirigida a preservar los activos de la empresa y con ella se impide el inicio o el mantenimiento de cualquier acción o procedimiento contra la empresa de seguros salvo con la venia del tribunal, tal decisión debe considerarse una medida de saneamiento a los efectos del título IV de la Directiva 2009/138.

Si la decisión se puede calificar de decisión de incoar un procedimiento de liquidación o de medida de saneamiento a los efectos del título IV de la Directiva 2009/138, debe ser reconocida, sin más trámites, en todo el territorio de la Unión.

2) Los artículos 269, apartado 4, y 273, apartado 2, de la Directiva 2009/138 se deben interpretar en el sentido de que, en un litigio entre dos particulares, la legislación del Estado miembro de origen de una empresa de seguros conforme a la cual todos los procedimientos judiciales que existan contra ella deben suspenderse en caso de revocación de su autorización y nombramiento de un liquidador provisional no debe ser aplicada por los órganos jurisdiccionales de los demás Estados miembros si la legislación de estos no recoge semejante norma, a no ser que, primero, la revocación o el nombramiento constituya una medida de saneamiento o una decisión de incoar un procedimiento de liquidación a los efectos del título IV de dicha Directiva, y segundo, la legislación de los demás Estados miembros pueda interpretarse legítimamente en el sentido de que permite esa suspensión, lo cual exige que tal interpretación no sea *contra legem*.