SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 16 de septiembre de 2004 *

En el asunto C-28/03,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE,

por el Symvoulio tis Epikrateias (Grecia), mediante resolución de 23 de octubre de 2002, recibida en el Tribunal de Justicia el 24 de enero de 2003, en el procedimiento entre:

Epikouriko kefalaio

y

Ypourgos Anaptyxis,

en el que participa:

Omospondia Asfalistikon Syllogon Ellados,

* Lengua de procedimiento: griego.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de Sala, y los Sres. A. Rosas y S. von Bahr, la Sra. R. Silva de Lapuerta y el Sr. K. Lenaerts (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. L.A. Geelhoed;

Secretaria: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de mayo de 2004;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Epikouriko kefalaio, por la Sra. A. Gratsia-Plati, dikigoros;

— en nombre del Gobierno griego, por los Sres. S. Spyropoulos y K. Georgiadis y por la Sra. M. Tassopoulou, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. P. Ormond, en calidad de agente, asistida por el Sr. K. Smith, Barrister;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. G. Zavvos y M. Shotter, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de junio de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 15 y 16 de la Directiva 73/239/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1973, Primera Directiva sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad del seguro directo distinto del seguro de vida, y a su ejercicio (DO L 228, p. 3; EE 06/01, p. 143), en su versión modificada por la Directiva 88/357/CEE del Consejo, de 22 de junio de 1988, Segunda Directiva sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo, distinto del seguro de vida, por la que se establecen las disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios y por la que se modifica la Directiva 73/239 (DO L 172, p. 1), y por 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 y 88/357 (Tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida) (DO L 228, p. 1). Dicha petición también tiene por objeto los artículos 17 y 18 de la Directiva 79/267/CEE del Consejo, de 5 de marzo de 1979, Primera Directiva sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, referentes al acceso a la actividad del seguro directo sobre la vida, y a su ejercicio (DO L 63, p. 1; EE 06/02, p. 62), en su versión modificada por la Directiva 90/619/CEE del Consejo, de 8 de noviembre de 1990, Segunda Directiva sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo de vida, por la que se establecen las disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios y por la que se modifica la Directiva 79/267 (DO L 330, p. 50), y por 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 y 90/619 (Tercera Directiva de seguros de vida) (DO L 360, p. 1).

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre el Epikouriko kefalaio (Fondo de seguro de responsabilidad por los accidentes de circulación) y el Ministro griego de Desarrollo, a raíz de la decisión de este último de liberar una parte del fondo de garantía de la empresa griega de seguros Intercontinental AE (en lo sucesivo, «Intercontinental») para pagar créditos salariales.

Marco jurídico

Derecho comunitario

3 Las Directivas 73/239 y 79/267, en sus versiones modificadas por las Directivas 92/49 y 92/96, respectivamente, establecieron los principios de autorización única (artículos 6 y 7 de cada una de estas Directivas) y de competencia exclusiva del Estado miembro en el que se encuentra el domicilio social de la empresa de seguros (Estado miembro de origen) por lo que se refiere al control financiero de esta empresa (artículos 13 de la Directiva 73/239 y 15 de la Directiva 79/267).

4 A tenor de los artículos 15 de la Directiva 73/239 y 17 de la Directiva 79/267, el Estado miembro de origen obligará a todas las empresas de seguros a constituir reservas técnicas suficientes para el conjunto de sus actividades. Los activos que cubren estas reservas están regulados por disposiciones que tratan de garantizar que su localización esté diversificada.

5 En virtud de los artículos 16 de la Directiva 73/239 y 18 de la Directiva 79/267, el Estado miembro de origen obligará a todas las empresas de seguros a constituir un margen de solvencia suficiente relativo al conjunto de sus actividades que corresponderá al patrimonio libre de estas empresas. Con arreglo a los artículos 18 de la Directiva 73/239 y 21 de la Directiva 79/267, los Estados miembros no pueden establecer ninguna regla referente a la elección de los activos que sobrepasen los que cubran las reservas técnicas.

6 Los artículos 22 de la Directiva 73/239 y 26 de la Directiva 79/267 enumeran una serie de supuestos en los que la autorización puede ser retirada por la autoridad competente del Estado miembro de origen y prevén que, en tales supuestos, dicha autoridad tomará las medidas necesarias para salvaguardar los intereses de los asegurados y restringirá la libre disposición de los activos de la empresa.

7 El 19 de marzo de 2001 se adoptó la Directiva 2001/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al saneamiento y a la liquidación de las compañías de seguros (DO L 110, p. 28).

Derecho nacional

8 El Derecho griego se adaptó a las Directivas mencionadas en el apartado 1 de la presente sentencia mediante los Decretos Presidenciales n^{os} 118/1985 (FEK A' 35) y 252/1996 (FEK A' 186), que modificaron el Decreto-ley n^{o} 400/1970, relativo a los seguros privados (FEK A' 10; en lo sucesivo, «Decreto-ley»).

9 El artículo 3, apartado 1, del Decreto-ley dispone que, para ejercer su actividad, una empresa de seguros que tenga su domicilio social en Grecia debe haber obtenido previamente la autorización del Ministro de Comercio. En virtud del artículo 3, apartados 3 y 5, del Decreto-ley, la revocación total o parcial, definitiva o provisional

de la autorización, en uno de los casos previstos por dicho Decreto-ley, se efectuará mediante decisión motivada del Ministro de Comercio. Con arreglo al apartado 7 de este mismo artículo, mediante la revocación definitiva de la autorización para el funcionamiento de la empresa de seguros, quedará revocada la autorización para su constitución, lo cual dará lugar a su disolución.

10 Según el artículo 7 del Decreto-ley, las empresas de seguros con domicilio social en Grecia están obligadas a constituir reservas técnicas suficientes para el conjunto de su actividad. Estas reservas técnicas deben estar cubiertas por elementos del activo del mismo valor y expresados en la misma moneda.

11 En virtud del artículo 8 del Decreto-ley, las empresas de seguros con domicilio social en Grecia están obligadas a constituir un fondo de garantía que consiste en afectar, en Grecia o en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, determinados elementos del activo a la garantía de los intereses de las personas que tengan derecho a una prestación derivada de un contrato de seguro. A tenor de esta misma disposición, el fondo de garantía incluye los elementos del activo que cubren las reservas técnicas a las que se refiere el artículo 7 del Decreto-ley, así como los elementos del activo que representen la cuarta parte del límite mínimo establecido en el artículo 20, apartado 2, punto A, letra e), del Decreto-ley.

12 El artículo 9, apartado 1, del Decreto-ley dispone que, si una empresa de seguros no cumple lo dispuesto en los artículos 7 y 8 en materia de reservas técnicas, el Ministro de Comercio puede adoptar distintas medidas mediante decisión publicada en el *Diario Oficial de la República Helénica,* después de haber informado a las autoridades competentes de los Estados miembros en los que la empresa ejerza su actividad a través de sucursales o en régimen de libre prestación de servicios. De este modo, puede afectar al fondo de garantía la totalidad o una parte de los activos disponibles de la empresa, prohibir la libre disposición de todo o parte de su patrimonio, revocar provisional o definitivamente la autorización de funcionamiento para todos o parte de los ramos en los que opera la empresa y adoptar cualquier otra medida apropiada para proteger los intereses de los asegurados, así como los de cualquier otro beneficiario del contrato de seguro.

13 El artículo 10, apartado 1, párrafo primero, del Decreto-ley, en su versión modificada por el artículo 35, apartado 9, de la Ley nº 2496/1997 (FEK A' 87), establece:

«Los beneficiarios de seguros y sus derechohabientes a título universal y a título particular podrán invocar un crédito privilegiado contra el fondo de garantía que goza de preferencia sobre cualquier otro crédito privilegiado, general o particular, salvo el previsto en el artículo 12a, apartado 8, y los créditos privilegiados salariales que no sean los de los administradores y los gestores de la empresa de seguros.»

14 El artículo 12a, apartado 8, del Decreto-ley establece un crédito privilegiado de primer orden, sobre todos los activos de la empresa, a favor de las retribuciones y los gastos del comisario de la liquidación o de la quiebra y del liquidador, así como de las retribuciones y los gastos del síndico por lo que respecta a las tareas de liquidación de la cartera de seguros.

15 Mediante el Decreto Presidencial nº 27/1996 (FEK A' 19), las competencias de vigilancia de las empresas de seguros fueron transferidas al Ministro de Desarrollo.

Litigio principal y cuestión prejudicial

16 El Epikouriko kefalaio es un organismo creado por la Ley nº 489/1976 (FEK A' 331), al que están afiliadas las empresas de seguros que ejercen su actividad en el ámbito del seguro de responsabilidad civil del automóvil en Grecia. Su función consiste, en particular, en indemnizar a las víctimas (las personas damnificadas y derechohabientes) de un accidente de circulación en caso de quiebra o de revocación de la autorización de la empresa de seguros que cubría la responsabilidad del causante de este accidente. Según esta Ley, una vez abonada la indemnización, el Epikouriko kefalaio se subroga en el crédito privilegiado reconocido por el artículo 10 del Decreto-ley al asegurado, responsable del accidente.

17 En 1995, el Ministro de Comercio revocó la autorización de Intercontinental y decidió que el patrimonio mobiliario e inmobiliario de esta empresa debía quedar afectado a su fondo de garantía.

18 Mediante la Decisión nº K3-9086, de 4 de noviembre de 1998 (Boletín de las Sociedades Anónimas y las Sociedades de Responsabilidad Limitada de 10 de noviembre de 1998, p. 8649; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), el Ministro de Desarrollo liberó 28.967.185 GRD del patrimonio bloqueado correspondiente al fondo de garantía de Intercontinental, para asegurar la prioridad del cobro de los créditos salariales, con arreglo a la disposición mencionada en el apartado 13 de la presente sentencia.

19 El 16 de diciembre de 1998, el Epikouriko kefalaio, que se hizo cargo del pago de las indemnizaciones correspondientes a los seguros adeudadas por Intercontinental, interpuso un recurso ante el Symvoulio tis Epikrateias con objeto de anular la Decisión controvertida, debido a que con ella había mermado el patrimonio susceptible de cubrir el crédito del que disponía por subrogación frente a Intercontinental.

20 El Symvoulio tis Epikrateias subraya que la protección de los asegurados es un objetivo fundamental de la legislación comunitaria. Señala que la obligación de las empresas de seguros de constituir reservas técnicas así como el artículo 9, apartado 1, del Decreto-ley tienden a la realización de este objetivo. Considera que el artículo 35, apartado 9, de la Ley nº 2496/1997 infringe las disposiciones comunitarias mencionadas en los apartados 4 a 6 de la presente sentencia, en la medida en que prevé, en el supuesto de una quiebra, una liquidación o una situación análoga de insolvencia, que el privilegio que los empleados de la empresa de seguros pueden invocar sobre el fondo de garantía por los créditos derivados de su relación laboral tiene prioridad sobre el privilegio que los asegurados y sus derechohabientes pueden invocar sobre el mismo fondo de garantía. Por tanto, en su opinión, la Decisión controvertida debe anularse.

21 Sin embargo, al considerar que su interpretación suscita dudas razonables, el Symvoulio tis Epikrateias decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«A la luz de lo dispuesto, en particular, en los artículos 15 y 16 de la Directiva 73/239 [...] y en los artículos 17 y 18 de la Directiva 79/267 [...], ¿puede el legislador nacional adoptar disposiciones que prevean que, en caso de quiebra, liquidación o situación análoga de insolvencia de una compañía de seguros, los elementos del activo incluidos en las reservas técnicas de la compañía se utilicen para satisfacer con prioridad los créditos derivados de una relación laboral por cuenta ajena con dicha compañía, con preferencia respecto a los créditos de los beneficiarios de los seguros y de sus derechohabientes a título universal o particular?»

Sobre la cuestión prejudicial

22 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si las disposiciones comunitarias que prevén la obligación de que las empresas de seguros constituyan reservas técnicas y dispongan de un margen de solvencia suficientes para el conjunto de sus actividades se oponen a disposiciones nacionales en virtud de las cuales, en caso de quiebra, liquidación o situación análoga de insolvencia de la empresa de seguros, los activos que cubren las reservas técnicas se destinen con prioridad al pago de los créditos salariales antes de satisfacer los créditos de seguro.

23 Esta cuestión afecta a una legislación que establece un privilegio a favor de los créditos de seguro, en caso de liquidación de la empresa de seguros. El capital sobre el que se ostenta este privilegio es el fondo de garantía de la empresa e incluye, además de los activos que cubren las reservas técnicas, otros elementos del activo de dicha empresa. Este capital puede haberse extendido al conjunto de los activos disponibles de la empresa mediante decisión ministerial, como ocurre en el litigio principal. El privilegio prima sobre cualquier otro privilegio, general o particular, a

excepción del de los gastos de liquidación y del de los créditos salariales que no sean los de los administradores y gestores de la empresa de seguros.

24 Como subrayan los Gobiernos griego y del Reino Unido, así como la Comisión, ni las disposiciones comunitarias relativas a la obligación de las empresas de seguros de constituir reservas técnicas y disponer de un margen de solvencia suficientes para el conjunto de sus actividades de seguro, ni ninguna otra disposición de las Directivas 73/239 y 79/267 incluyen normas de coordinación relativas a la liquidación de las empresas de seguros (véase, en este sentido, el segundo considerando de la Directiva 2001/17).

25 Es cierto que el objeto de la coordinación de las disposiciones nacionales relativas a las garantías financieras exigidas a las empresas de seguros, realizada, en particular, por las disposiciones comunitarias mencionadas en los apartados 4 y 5 de la presente sentencia es garantizar una protección adecuada de los asegurados y de los terceros beneficiarios en cualquier Estado miembro de la Comunidad (véase el segundo considerando de la Directiva 73/239 y el primer considerando de la Directiva 79/267). En particular, con la obligación de las empresas de seguros de constituir reservas técnicas suficientes quiere garantizarse que estas empresas dispongan de medios económicos suficientes para cumplir sus obligaciones contractuales frente a los asegurados (véase la sentencia de 4 de diciembre de 1986, Comisión/Alemania, 205/84, Rec. p. 3755, apartado 38; véanse también los considerandos noveno de la Directiva 73/239 y séptimo de la Directiva 79/267, así como duodécimo de la Directiva 92/49 y decimotercero de la Directiva 92/96).

26 No puede interpretarse que, en la mente del legislador comunitario, las disposiciones comunitarias controvertidas signifiquen que, en caso de liquidación de una empresa de seguros, los activos que cubren las reservas técnicas deban destinarse al pago de los créditos de seguro con prioridad absoluta y en cualquier circunstancia.

27 Dicha interpretación no tiene base alguna en las Directivas 73/239 y 79/267. Además, es contraria al artículo 10, apartado 1, de la Directiva 2001/17, que, para «garantizar un equilibrio adecuado entre la protección de los acreedores de seguro y otros acreedores privilegiados protegidos por la legislación de los Estados miembros» (considerando decimocuarto), permite a los Estados miembros reconocer a determinadas categorías de créditos, en particular a los créditos de los que sean titulares los empleados de la empresa de seguros, un privilegio de rango superior al de los créditos de seguro, también sobre los activos que cubren las reservas técnicas, cuando el capital sobre el que los créditos de seguro ostentan el privilegio no se limite a dichos activos.

28 En estas circunstancias, procede responder a la cuestión prejudicial que los artículos 15 y 16 de la Directiva 73/239 y los artículos 17 y 18 de la Directiva 79/267 no se oponen a una legislación nacional en virtud de la cual, en caso de quiebra, liquidación o situación análoga de insolvencia de la empresa de seguros, los activos que cubren las reservas técnicas pueden destinarse al pago de los créditos salariales antes de satisfacer los créditos de seguro, en la medida en que esta legislación reconoce a estos últimos un privilegio sobre un capital que incluye, en cualquier caso, además de los activos que cubren las reservas técnicas, otros elementos del activo de la empresa y puede, en virtud de una decisión ministerial, haber sido extendido al conjunto de activos disponibles de dicha empresa.

Costas

29 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

Los artículos 15 y 16 de la Directiva 73/239/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1973, Primera Directiva sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad del seguro directo distinto del seguro de vida, y a su ejercicio, en su versión modificada por la Directiva 88/357/CEE del Consejo, de 22 de junio de 1988, Segunda Directiva sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo, distinto del seguro de vida, por la que se establecen las disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios y por la que se modifica la Directiva 73/239, y por 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 y 88/357 (Tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida), y los artículos 17 y 18 de la Directiva 79/267/CEE del Consejo, de 5 de marzo de 1979, Primera Directiva sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, referentes al acceso a la actividad del seguro directo sobre la vida, y a su ejercicio, en su versión modificada por la Directiva 90/619/CEE del Consejo, de 8 de noviembre de 1990, Segunda Directiva sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo de vida, por la que se establecen las disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios y por la que se modifica la Directiva 79/267, y por 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 y 90/619 (Tercera Directiva de seguros de vida), no se oponen a una legislación nacional en virtud de la cual, en caso de quiebra, liquidación o situación análoga de insolvencia de la empresa de seguros, los activos que cubren las reservas técnicas pueden destinarse al pago de los créditos salariales antes de satisfacer los créditos de seguro, en la medida en que esta legislación reconoce a estos últimos un privilegio sobre un capital que incluye, en cualquier caso, además de los activos que cubren las reservas técnicas, otros elementos del activo de la empresa y puede, en virtud de una decisión ministerial, haber sido extendido al conjunto de activos disponibles de dicha empresa.

Firmas.