CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SIR GORDON SLYNN

presentadas el 20 de marzo de 1986 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

En este asunto la Comisión ha interpuesto recurso por incumplimiento contra Dinamarca, relativo a ciertas restricciones impuestas por dicho Estado a las operaciones de coaseguro. Al igual que en el asunto 220/83, Comisión contra Francia, las pretensiones se limitan al coaseguro, y mis conclusiones se refieren únicamente al coaseguro. El Reino Unido y los Países Bajos intervinieron en apoyo de la Comisión, mientras Bélgica e Irlanda lo hicieron en apoyo de Dinamarca.

En su demanda, la Comisión solicita que el Tribunal de Justicia declare que Dinamarca:

1) al adoptar el Decreto nº 459, de 10 de septiembre de 1981, que obliga a las empresas de seguros comunitarias a establecerse en Dinamarca para poder realizar en dicho país, en calidad de entidad abridora, prestaciones de servicios en el sector del coaseguro comunitario, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 59 y 60 del Tratado;

2) al adoptar el Decreto nº 459, de 10 de septiembre de 1981, que impide que las empresas de seguros comunitarias no establecidas en Dinamarca participen en actividades de coaseguro que, en razón de su naturaleza o importancia o del volumen de negocios del tomador del seguro, no están contempladas por dicho Decreto, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 59 y 60 del Tratado;

3) al obligar, por medio de la legislación danesa relativa a los seguros y de los Decretos adoptados para su aplicación, a las empresas de seguros que tienen su principal domicilio social en Dinamarca y a las sucursales danesas de empresas de seguros que tienen su domicilio social en otro Estado miembro de la Comunidad Europea a obtener una autorización especial para poder realizar en los demás Estados miembros de la CEE prestaciones de servicios en el sector de los seguros, incluyendo el coaseguro, y al establecer, para la obtención de dicha autorización, requisitos diferentes para las empresas que tienen su principal domicilio social en Dinamarca y para las sucursales danesas de empresas de seguros que tienen su domicilio social en otro Estado miembro de la Comunidad, ha infringido los artículos 52, 59 y 60 del Tratado, así como el artículo 6 de la Directiva 73/239 de 24 de julio 1973;

4) al aplicar, mediante decisiones de las autoridades nacionales, las disposiciones mencionadas en los puntos 1 al 3 anteriores, en lugar de las disposiciones de los artículos 59 y 60 del Tratado CEE, ha incumplido las obligaciones derivadas del efecto directo de dichas disposiciones del Tratado CEE y del principio de la primacía del Derecho comunitario.

* Traducido del inglés.

La Directiva 73/239 del Consejo, relativa al acceso a la actividad del seguro directo distinto del seguro de vida y a su ejercicio (DO 1973, L 228, p. 3; EE 06/01, p. 143) y la Directiva 78/473 del Consejo, sobre coaseguro comunitario (DO 1978, L 151, p. 25; EE 06/02, p. 28), son, desde luego, importantes para este asunto. Pero como ya me he referido con cierto detalle a dichas Directivas en mis conclusiones en el asunto Comisión contra Francia, no lo haré en este asunto.

El Decreto danés nº 459 sobre coaseguro comunitario, de 10 de septiembre de 1981, pretende aplicar la Directiva de 1978. Su artículo 1 establece, entre otras cosas, las clases de riesgos que pueden cubrirse, y, de este modo, sigue al apartado 1 del artículo 1 de la Directiva. El artículo 7 prevé que la entidad abridora deberá estar establecida en Dinamarca para poder cubrir riesgos que deben considerarse daneses. Con arreglo al artículo 5, el riesgo deberá considerarse danés si está localizado en Dinamarca, aunque hay normas especiales para las mercancías transportadas y los medios de transporte. Para establecerse en Dinamarca, la entidad abridora deberá obtener una autorización de las autoridades danesas, con arreglo a los Decretos nº 455 y nº 457, también de 10 de septiembre de 1981. De este modo la entidad abridora está sujeta al doble requisito de establecimiento y autorización. El Decreto nº 459 exime de ambas obligaciones a los demás coaseguradores.

El Decreto nº 459 debe interpretarse a la luz del artículo 220 de la Ley danesa de 23 de diciembre de 1980, en la que está basado y que se refiere, entre otras cosas, a la prestación en Dinamarca de servicios de seguro por compañías extranjeras. Se añade en las alegaciones del Gobierno danés que los requisitos de autorización y establecimiento sólo se aplican si el asegurador está presente físicamente en Dinamarca de alguna manera. De este modo, es plenamente legal que una persona residente en Dinamarca acuda directamente a un asegurador en otro Estado miembro. Pero el asegurador no podrá desarrollar su actividad en Dinamarca ni actuar en dicho país por medio de un agente o corredor si no cumple los requisitos de establecimiento y autorización.

Además, el artículo 2 establece umbrales por debajo de los cuales no se aplica el Decreto nº 459, quedando, por consiguiente, prohibido el coaseguro comunitario. Para los riesgos de los ramos 4 (vehículos ferroviarios), 5 (vehículos aéreos), 6 (vehículos marítimos, lacustres y fluviales), 7 (mercancías transportadas), 11 (responsabilidad civil en vehículos aéreos) y 12 (responsabilidad civil de vehículos marítimos, lacustres y fluviales), la suma total asegurada por cada contrato no podrá ser inferior a 30 millones de unidades de cuenta. Para los riesgos de los ramos 8 (incendio y elementos naturales), 9 (otros daños a los bienes) y 16 (pérdidas pecunarias diversas), la suma total asegurada por cada contrato no podrá ser inferior a 50 millones de unidades de cuenta. Para los riesgos del ramo 13 (responsabilidad civil general), el volumen de negocios del asegurado no podrá ser inferior a 200 millones de unidades de cuenta; (los riesgos relativos a los daños derivados de la energía nuclear o las medicinas pertenecen al ramo 13, pero no están contemplados por la Directiva de 1978 ni por el Decreto nº 459).

Por último, con arreglo al capítulo III del Decreto nº 459, está prohibido que las sucursales danesas de empresas de seguros establecidas en otros Estados miembros de la Comunidad participen en operaciones de coaseguro relativas a riesgos localizados en otros Estados miembros, a no ser que hayan sido autorizados para ello.

Admisibilidad

El primer día de la vista, la Comisión retiró su segunda pretensión. El Gobierno danés, entonces, explicó que la Comisión había actuado de acuerdo con una interpretación errónea de las disposiciones danesas en cuestión. Como consecuencia, el segundo día de la vista la Comisión intentó plantear de nuevo dicha pretensión. Por consiguiente, surge la cuestión de si estaba legitimada para hacerlo. A mi juicio, sí lo estaba. No se impidió que Dinamarca alegase argumentos que en otro caso quizá hubiese alegado, sino que, por el contrario, se le preguntó expresamente si deseaba alegar algo más para el caso de que el Tribunal decidiese que se podía plantear de nuevo la pretensión. Los derechos de defensa, por tanto, no sufrieron menoscabo alguno. Tampoco resultó perjudicado nadie de otro modo. Por consiguiente, este caso debe distinguirse del intento de plantear de nuevo una pretensión que hubiese sido retirada en las alegaciones escritas. Mi conclusión es que los actos de la Comisión no han hecho inadmisible su segunda pretensión.

No considero tampoco que la demanda sea inadmisible por los demás motivos generales considerados en el asunto contra Francia.

La primera pretensión

Mediante su primera pretensión, la Comisión pretende que se declare que, al requerir que un asegurador esté establecido en su territorio para poder actuar como entidad abridora en una operación de coaseguro relativa a riesgos localizados en dicho territorio, Dinamarca ha infringido los artículos 59 y 60 del Tratado.

Muchos de los argumentos alegados por el demandado son similares a los alegados en el asunto contra Francia y, por idénticas razones que en él, no los admito. En particular, no admito que justifiquen el requisito de establecimiento las alegaciones en las que se hace más hincapié en este asunto: i) que no puede haber libre prestación de servicios mientras esté pendiente una más completa armonización en la propuesta de segunda Directiva; ii) que debe interpretarse que la letra c del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva de 1978 requiere que la entidad abridora constituya un establecimiento en el país de riesgo; iii) que la obligación de constituir un establecimiento implica que deberá haber de hecho en Dinamarca reservas técnicas suficientes para cubrir la suma de las obligaciones de una empresa derivadas de contratos celebrados en Dinamarca, para el caso de hundimiento económico de la empresa, y iv) que respecto a tales contratos, para que el asegurado quede protegido, el control únicamente puede realizarse efectivamente en Dinamarca; ni, por último, tampoco las demás razones alegadas. Por las razones aducidas en mis Conclusiones en el asunto contra Francia, considero que la Comisión ha justificado su pretensión y que el requisito de establecimiento infringe los artículos 59 y 60 del Tratado.

La Comisión no ha solicitado un pronunciamiento sobre el requisito de autorización, aunque impugnó dicho requisito en los asuntos contra Francia, Alemania e Irlanda, y aunque considera que el requisito de autorización se deriva implícitamente de la exigencia de estar establecido. Si la Comisión lo hubiera solicitado, yo habría admitido, por las razones aducidas en el asunto contra Francia, que el requisito de autorización resulta restrictivo para la prestación de servi-

cios y que no se ha demostrado que esté justificado.

La segunda pretensión

En el escrito de emplazamiento y en el dictamen motivado, la Comisión alegó que la disposición danesa relativa a los umbrales por debajo de los cuales no se podía admitir el coaseguro infringía: a) la Directiva 78/473 en cuanto que los umbrales fijados eran demasiado elevados y b) los artículos 59 y 60 en cuanto que no correspondía a Dinamarca fijar umbrales para el coaseguro. También en este caso fue retirada la primera pretensión. Aunque la pretensión se planteó de manera algo diferente en la vista a la luz de lo que se entendía que era la legislación danesa, tiene que tratarse como si en la demanda se plantease de la misma manera en que se planteó en el asunto contra Francia. Por las razones aducidas en mis conclusiones en dicho asunto, admito que la Comisión ha justificado su pretensión basada en los artículos 59 y 60.

La tercera pretensión

Considerada aisladamente, esa pretensión parece referirse al seguro en general. Desde luego, en su escrito de réplica la Comisión ha declarado que, en parte, esta pretensión se extiende más allá del coaseguro. Sin embargo, de la carta de la Comisión de 2 de junio de 1982, que inició el procedimiento con arreglo al artículo 169, y del cuerpo de la demanda se desprende que esta imputación se refiere únicamente al Decreto nº 459, limitándose, por consiguiente, al coaseguro. La Comisión no puede en su réplica ampliar el objeto del proceso.

Esta pretensión contiene dos partes. La Comisión, en primer lugar, recrimina que, con arreglo al Decreto nº 459, se requiera que los aseguradores establecidos en Dinamarca y las sucursales en Dinamarca de aseguradores establecidos en otros lugares de la Comunidad obtengan autorización especial para poder realizar seguros en otros Estados miembros. Esto, alega, contraviene los artículos 59 y 60 del Tratado y el artículo 6 de la Directiva de 1973.

En su carta de 2 de junio de 1982, la Comisión no se refirió al artículo 6 de la Directiva de 1973. Sin embargo, alegó incumplimiento del artículo 3 de la Directiva de 1978, que se refiere a la sujeción a la Directiva de 1973 y a la concesión de una autorización con arreglo a la misma. El dictamen motivado sí alega infracción del artículo 6 de la Directiva de 1973. Esta falta de precisión en el escrito de emplazamiento resulta insatisfactoria, pero a mi parecer, aunque indirectamente, el punto fue suscitado, y considero que la pretensión es admisible.

Incluso tratando este punto únicamente en relación con el coaseguro, la cuestión no resulta del todo fácil. Ni la Directiva de 1973 ni la de 1978 se refieren expresamente a la cuestión de conceder autorización para la prestación de servicios fuera del territorio en el que la empresa tenga su domicilio social o una agencia o sucursal. Es sólido el argumento de la Comisión y de los Países Bajos de que, una vez concedida autorización por un Estado miembro, la empresa podrá prestar servicios en cualquier lugar de la Comunidad, no necesitando autorización para prestar servicios en otros Estados miembros determinados.

El artículo 7 prevé que una empresa puede pedir, y concedérsele, autorización para una

parte sólo del territorio de un Estado miembro y para sólo un ramo o varios ramos de seguro. Si desea ampliar su territorio en el Estado miembro o los ramos que cubre, deberá obtener una autorización adicional y presentar otro programa de actividades, con arreglo al apartado 2 del artículo 8 de la Directiva de 1978. Toda decisión denegatoria de autorización con arreglo a dicha Directiva deberá ser motivada de forma precisa y notificada a la empresa interesada; cada Estado miembro preverá la posibilidad de un recurso judicial contra las decisiones denegatorios (artículo 12).

Estas disposiciones no resuelven directamente la presente cuestión. Sin embargo, unidas a los controles financieros establecidos por la Directiva de 1973 y a las disposiciones relativas al programa de actividades y al suministro de información, cuyos detalles se explican en mis conclusiones en el asunto contra Francia, me parece que consideran que el Estado que ejerce el control en el que la empresa está establecida debería conocer el ámbito geográfico de las actividades de que se trate, así como los ramos de negocio en que estén comprendidas. Únicamente si hace esto, podrá ejercer efectivamente el control necesario y que la Comisión admite como necesario. Éstos son, a mi parecer, requisitos razonables que, por motivos de interés público, pueden justificar la exigencia de una autorización relativa al ámbito geográfico de que se trate. Dicha autorización para fuera del territorio del Estado miembro en cuestión sólo podría rechazarse, a mi modo de ver, si fuese probable que los activos de la empresa resultasen insuficientes para cubrir los riesgos del coaseguro que se pretende realizar en otros Estados miembros o si su integridad estuviese en entredicho.

Por consiguiente, considero que el requisito de que se obtenga autorización para el coaseguro en la Comunidad pero fuera de Dinamarca no infringe los artículos 59 y 60 del Tratado ni el artículo 6 de la Directiva.

A continuación, la Comisión alega que, para obtener autorizaciones para cubrir riesgos localizados en otros Estados miembros, las sucursales danesas de aseguradores de otros Estados miembros están sujetas a condiciones más rigurosas que las compañías de seguros danesas. Se alega que esta discriminación infringe los artículos 52, 59 y 60 del Tratado.

En el escrito de emplazamiento no se hace referencia al artículo 52 del Tratado, aunque se menciona en el dictamen motivado. Por este motivo, no considero admisible la pretensión relativa al artículo 52 del Tratado (asuntos 31/69, Comisión contra Italia, Rec. 1970, p. 25, y 211/81, Comisión contra Dinamarca, Rec. 1982, p. 4547).

En cuanto al fondo, respecto a la alegada infracción de los artículos 59 y 60, Dinamarca admite que las disposiciones relativas a las compañías danesas están contenidas en el capítulo II del Decreto nº 459, en tanto que las relativas a las sucursales danesas de compañías establecidas en otros Estados miembros se encuentran en el capítulo III. No obstante, niega la existencia de discriminación alguna. Más aún: la Comisión no ha logrado probar que exista discriminación. En su escrito de réplica ha pretendido trasladar al Gobierno danés la carga de probar que las disposiciones en cuestión no son discriminatorias. Manifiestamente, la Comisión no puede hacer esto, puesto que es a ella a quien incumbe probar la necesaria discriminación.

Es posible que la Comisión encuentre necesario volver a considerar este aspecto del asunto, si no se puede llegar a un acuerdo con el Gobierno danés, pero, por mi parte, no estoy convencido de que la Comisión haya probado en este proceso la alegación que hizo en su demanda.

La cuarta pretensión

Por las razones que expongo en mis conclusiones en el asunto Comisión contra Francia, considero que debe desestimarse la cuarta pretensión de la Comisión.

Conclusión

A la vista de las consideraciones precedentes, opino que, 1) al exigir que todo asegurador comunitario esté establecido en Dinamarca para poder participar en dicho Estado, como entidad abridora, en una operación de coaseguro, y 2) al impedir que las empresas de seguros de la CEE no establecidas en Dinamarca participen en actividades de coaseguro que, por razón de su cuantía o del volumen de negocios del asegurado, no estén reguladas por el Decreto nº 459, de 10 de septiembre de 1981, las disposiciones de dicho Decreto infringen los artículos 59 y 60 del Tratado. Las restantes pretensiones de la Comisión en este proceso deberán desestimarse.

A mi juicio, la Comisión, Bélgica e Irlanda deben cargar con sus propias costas. Dinamarca debe cargar con las costas de los Países Bajos y con las del Reino Unido, que intervinieron principalmente en la primera pretensión.