SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
4 de diciembre de 1986 *

En el asunto 220/83,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. David Gilmour, Consejero Jurídico, y por el Sr. Jacques Delmoly, miembro del Servicio Jurídico de la Comisión, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de Georges Kremlis, miembro del Servicio Jurídico de la Comisión, edificio Jean Monnet,

parte demandante,

apoyada por

1) **Reino Unido,** representado por el Sr. J. R. J. Braggins, Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistido por el Sr. N. Phillips, QC, y por el Sr. P. Lasok, Barrister, que designa como domicilio la sede de la Embajada del Reino Unido en Luxemburgo, 28, boulevard Royal,

2) **Reino de los Países Bajos,** representado por el Sr. A. Bos, en calidad de Agente, que designa como domicilio la sede de la Embajada de los Países Bajos en Luxemburgo, 5, rue C. M. Spoo,

partes coadyuvantes,

contra

República Francesa, representada por el Sr. Gilbert Guillaume, Director de asuntos jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores, y por el Sr. Alain Sortais, en calidad de Agentes, que designa como domicilio la sede de la Embajada de Francia en Luxemburgo, 2, rue Bertholet,

parte demandada,

apoyada por

1) **República Italiana,** representada por el Sr. Arnaldo Squillante, Presidente de sección del Consiglio di Stato, y por el Sr. Oscar Fiumara, Avvocato dello Stato, en calidad de Agentes, que designa como domicilio la sede de la Embajada de Italia en Luxemburgo, 5, rue Marie Adélaïde,

* Lengua de procedimiento: francés.

2) **Reino de Bélgica,** representado por los Sres. R. Hoebaer, G. Vernaillen y Ph. Beaufay, que designa como domicilio la sede de la Embajada de Bélgica en Luxemburgo, 4, rue des Girondins,

3) **República Federal de Alemania,** representada por el Sr. Martin Seidel, Ministerialrat en el Ministerio Federal de Economía, en calidad de Agente, que designa como domicilio la sede de la Embajada de la República Federal de Alemania en Luxemburgo, 20-22, avenue E. Reuter,

4) **Irlanda,** representada por el Sr. Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, en calidad de Agente, que designa como domicilio la sede de la Embajada de Irlanda en Luxemburgo, 28, route d'Arlon,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la normativa comunitaria, especialmente de los artículos 59 y 60 del Tratado, en lo que respecta a la libre prestación de servicios en el sector del coaseguro,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. Mackenzie Stuart, Presidente; Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins y F. Schockweiler, Presidentes de Sala; G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, Jueces,

Abogado General: Sir Gordon Slynn
Secretario: Sr. J. A. Pompe, Secretario adjunto

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta los días 6 y 7 de noviembre de 1985,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de marzo de 1986,

dicta la siguiente

SENTENCIA

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 3 de octubre de 1983, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, en virtud del artículo 169 del Tratado CEE, un recurso solicitando que se declare que la República Francesa,

a) al adoptar la Ley nº 81-5, de 7 de enero de 1981, y el Decreto nº 81-443, de 7 de mayo de 1981, que obligan a las empresas de seguros comunitarias a establecerse en Francia o a someterse a un procedimiento de autorización previa para poder realizar en Francia, asumiendo la función de entidad abridora, prestaciones de servicios en el sector del coaseguro, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 59 y 60 del Tratado;

b) al adoptar el Decreto nº 81-443, de 7 de mayo de 1981, que impide a las empresas de seguros comunitarias no establecidas en Francia participar en operaciones de coaseguro relativas a riesgos que, debido a su naturaleza o a su importancia, no están contemplados por el artículo 1 del Decreto en cuestión, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 59 y 60 del Tratado;

c) al aplicar, mediante decisiones de las autoridades nacionales, las disposiciones legales y reglamentarias contempladas en los puntos a) y b) anteriores en lugar de las disposiciones de los artículos 59 y 60 del Tratado, ha incumplido las obligaciones derivadas del efecto directo de dichas disposiciones del Tratado y del principio de la primacía del Derecho comunitario.

2 La Comisión interpuso asimismo recursos por incumplimiento contra el Reino de Dinamarca (asunto 252/83) y contra Irlanda (asunto 206/84), relativos a la libre prestación de servicios en el sector del coaseguro. En dichos recursos, la Comisión plantea alegaciones que coinciden en buena medida con las recogidas en el presente asunto. Por otra parte, la Comisión interpuso un recurso contra la República Federal de Alemania (asunto 205/84), que contiene alegaciones similares, pero que se dirige asimismo contra las obligaciones de obtener autorización y de establecimiento impuestas a todo prestador de servicios en el sector del seguro en general.

3 En el presente asunto, el Reino Unido y el Reino de los Países Bajos intervinieron en apoyo de la Comisión, en tanto que el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, Irlanda y la República Italiana lo hicieron en apoyo de la parte demandada.

4 En lo que respecta a las disposiciones de la legislación francesa en cuestión, a las Directivas comunitarias de coordinación en el sector del coaseguro y a los motivos y alegaciones tanto de las partes del recurso como de las partes coadyuvantes, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

I. Sobre la admisibilidad

5 Con carácter preliminar, conviene examinar ciertos problemas de admisibilidad que han sido discutidos ante el Tribunal de Justicia.

6 El Gobierno irlandés alegó que, al interponer todos estos recursos, la Comisión pretende anticiparse a los procedimientos ya iniciados por el Consejo en virtud del apartado 2 del artículo 57 del Tratado. La propuesta de segunda Directiva referente al seguro directo distinto del seguro de vida (DO1976, C 32, p. 2, denominada en lo sucesivo «propuesta de segunda Directiva»), actualmente sometida a la consideración del Consejo, versa exactamente sobre los mismos problemas de delimitación de la libre prestación de servicios que se discuten en el caso de autos. De hecho, la Comisión está pidiendo al Tribunal de Justicia que desempeñe la misión que el Tratado ha atribuido al Consejo.

7 A este respecto, conviene recordar que, según el artículo 155 del Tratado, incumbe a la Comisión velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado. Para el cumplimiento de dicha misión, la Comisión puede, con arreglo al artículo 169, interponer un recurso si estima que un Estado miembro ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado. El mero hecho de que se encuentre ya sometida al Consejo la propuesta de una disposición legal, cuya adopción e incorporación al Derecho nacional podría hacer cesar la infracción alegada por la Comisión, no excluye el que la Comisión pueda interponer dicho recurso por incumplimiento.

8 El Gobierno francés y algunos de los Gobiernos que intervienen en su apoyo han sostenido que, en realidad, la Comisión pone en duda la conformidad con el Tratado de la Directiva 78/473 del Consejo, de 30 de mayo de 1978, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de coaseguro comunitario (DO L 151, p. 25; EE 06/02, p. 28), y que, por consiguiente, la Comisión discute la legalidad de dicha Directiva. Ahora bien, la Comisión no interpuso dentro de plazo recurso de anulación contra dicha Directiva. Dichos Gobiernos manifiestan, por consiguiente, serias dudas en cuanto a la admisibilidad de la acción ejercitada por la Comisión, que pretende impugnar un texto de Derecho comunitario considerado firme.

9 Procede señalar que esta argumentación pone en evidencia una interpretación divergente de la Directiva. En su recurso, la Comisión la entiende en un sentido conforme a su interpretación de los artículos 59 y 60 del Tratado, mientras que los Gobiernos mencionados entienden la Directiva de manera contraria a dicha interpretación de los artículos 59 y 60. Ahora bien, estos problemas de interpretación únicamente pueden resolverse en el momento del examen del fondo del asunto.

10 En estas circunstancias, nada se opone a que el Tribunal de Justicia proceda a examinar el fondo del asunto.

II. Sobre el fondo

A. *En cuanto a la primera alegación de la Comisión*

11 En sustancia, la Comisión basa su pretensión en la tesis según la cual resulta contrario a los artículos 59 y 60 del Tratado exigir que una empresa de seguros, establecida en un Estado miembro y que desea ejercer actividades en el territorio de otro Estado miembro únicamente en forma de prestación de servicios, sea autorizada y disponga de un establecimiento permanente en este último Estado. Según la Comisión, no hay ninguna razón para distinguir a este respecto entre la situación del asegurador en general y la de la entidad abridora en particular.

12 La Comisión reconoce que la mencionada Directiva 78/473 es ambigua en este punto, pero sostiene que la misma debe ser interpretada en el sentido de su conformidad con el Tratado, lo que los Estados miembros admitieron en su declaración común, que figura en el acta de la reunión del Consejo de 23 de mayo de 1978. Por consiguiente, añade la Comisión, no se puede considerar de ninguna manera que la Directiva obligue a la entidad abridora a obtener autorización y a estable-

cerse en el Estado miembro donde radica el riesgo. De ello se deduce que la República Francesa infringió los artículos 59 y 60 del Tratado cuando, al incorporar la Directiva 78/473, dispensó únicamente de dichas obligaciones a los demás coaseguradores pero no a la entidad abridora.

13 El Gobierno francés niega la tesis general de la Comisión. Según él, resulta totalmente conforme con los artículos 59 y 60 exigir que toda empresa de seguros que ejerza actividades en el territorio francés sea autorizada por dicho Estado miembro, lo que implica, según el Derecho nacional, un establecimiento permanente en el territorio francés. La Directiva 78/473 únicamente dispone la supresión de dichas obligaciones respecto a los coaseguradores que no sean la entidad abridora. Sin embargo, autoriza expresamente el mantenimiento de dichas obligaciones respecto a la entidad abridora, cuando en la letra c) del apartado 1 de su artículo 2 se remite a la Directiva 73/239 del Consejo, de 24 de julio de 1973, 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). Por consiguiente, concluye el Gobierno francés, la legislación francesa no infringe los artículos 59 y 60 del Tratado.

14 Es verdad que la citada disposición de la Directiva prevé que «la entidad abridora ha de estar autorizada en las condiciones previstas por la primera Directiva de coordinación, es decir, ha de ser tratada como el asegurador que cubriría la totalidad del riesgo». La Directiva no indica, sin embargo, en qué Estado miembro deberá estar autorizada la entidad abridora y, según ha declarado el Tribunal de Justicia en su sentencia del día de hoy en el asunto 205/84 (Comisión contra República Federal de Alemania, Rec. 1986, p. 3755), un asegurador ya autorizado y establecido en un Estado miembro no deberá necesariamente establecerse en otro Estado miembro para poder cubrir la totalidad de un riesgo situado en el territorio de este último Estado.

15 Según ha declarado el Tribunal de Justicia en la sentencia de 13 de diciembre de 1983 (Comisión contra Consejo, 218/82, Rec. 1983, p. 4063), cuando un texto de Derecho comunitario derivado sea susceptible de más de una interpretación, procede dar preferencia a la que haga que la disposición resulte conforme con el Tratado antes que a la que conduzca a comprobar su incompatibilidad con el mismo. En estas circunstancias, no procede interpretar de manera aislada la Directiva, sino examinar si las exigencias en cuestión resultan o no contrarias a las disposiciones ya citadas del Tratado, y aplicar el resultado de este examen a la interpretación de la Directiva.

16 Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, los artículos 59 y 60 del Tratado resultan de aplicación directa desde la expiración del período transitorio, sin que su aplicabilidad esté supeditada a la armonización o a la coordinación de las legislaciones de los Estados miembros. Dichos artículos exigen la supresión no sólo de toda discriminación contra el prestador en base a su nacionalidad, sino también de toda restricción a la libre prestación de servicios impuesta en atención a la circunstancia de que se halle establecido en un Estado miembro distinto de aquél en que la prestación debe realizarse.

17 No obstante, el Tribunal de Justicia ha admitido, en particular en las sentencias de 18 de enero de 1979 (van Wesemael, 110 y 111/78, Rec. 1979, p. 35) y de 17 de diciembre de 1981 (Webb, 279/80, Rec. 1981, p. 3305), que, habida cuenta de la particular naturaleza de determinadas prestaciones de servicios, no se pueden considerar incompatibles con el Tratado las exigencias específicas impuestas al prestador que estuviesen motivadas por la aplicación de normas que rijan dichos tipos de actividades. No obstante, la libre prestación de servicios, al ser un principio fundamental del Tratado, únicamente puede restringirse mediante normativas justificadas por el interés general y que se apliquen a toda persona o empresa que ejerza una actividad en el territorio del Estado destinatario, en la medida en que dicho interés no se halle salvaguardado por las normas a las que el prestador está sujeto en el Estado miembro donde se encuentra establecido. Además, dichas exigencias deberán ser objetivamente necesarias para garantizar la observancia de las normas profesionales y para asegurar la protección de los intereses que constituyen el objetivo de aquéllas.

18 Procede declarar que el hecho de exigir que una empresa de seguros, ya establecida y autorizada en otro Estado miembro y que desee realizar prestaciones de servicios únicamente en calidad de entidad abridora, obtenga autorización de las autoridades del Estado destinatario y posea allí un establecimiento permanente, constituye una grave restricción a la libre prestación de servicios por dicha entidad abridora, máxime cuando las actividades ejercidas por las empresas de seguros en calidad de aseguradores delegados tienen un carácter típicamente ocasional.

19 De ahí resulta que dichas exigencias únicamente podrán considerarse compatibles con los artículos 59 y 60 del Tratado si se demuestra que existen, en el sector de actividad considerado, razones imperativas vinculadas al interés general que justifiquen dichas restricciones a la libre prestación de servicios, que dicho interés no se

encuentra ya garantizado por las normas del Estado del lugar del establecimiento y que el mismo resultado no puede alcanzarse mediante normas menos coercitivas.

20 En su sentencia del día de hoy en el asunto 205/84 (Comisión contra República Federal de Alemania), el Tribunal de Justicia ha declarado que, en el sector de los seguros en general, existen razones imperativas relativas a la protección de los tomadores de seguros y asegurados en tanto que consumidores, que pueden justificar restricciones a la libre prestación de servicios. El Tribunal ha admitido igualmente que en el estado actual del Derecho comunitario y, en particular, de los trabajos de coordinación de las normas nacionales al respecto, dicho interés no se encuentra necesariamente garantizado por las normas del Estado del lugar de establecimiento. El Tribunal deduce de ello que la exigencia de una autorización distinta, concedida por las autoridades del Estado destinatario, sigue estando justificada en determinadas circunstancias en lo que se refiere al sector del seguro directo en general. Por el contrario, el Tribunal ha estimado que la exigencia de un establecimiento, que constituye la negación misma de la libre prestación de servicios, va más allá de lo que resulta indispensable para alcanzar el objetivo perseguido, y que, por consiguiente, dicha exigencia resulta contraria a los artículos 59 y 60 del Tratado.

21 En lo que se refiere más concretamente al coaseguro, el Tribunal de Justicia ha declarado, en esa misma sentencia, que la situación de la entidad abridora a que se refiere la Directiva 78/473 se distingue nítidamente de la de un asegurador en general y que, por este motivo, ni la exigencia de un establecimiento ni incluso la de una autorización en el Estado destinatario pueden considerarse compatibles con los artículos 59 y 60 del Tratado.

22 En efecto: en primer lugar, resulta del apartado 2 del artículo 1 de la Directiva 78/473 que ésta se refiere únicamente a los seguros contra riesgos cuya garantía, por la naturaleza o importancia de los mismos, exija la participación de varios aseguradores. Por otra parte, según el apartado 1 de su artículo 1, la Directiva únicamente se aplica a las operaciones de coaseguro comunitario relativas a algunos de los riesgos enumerados en el Anexo de la Directiva 73/239. Por ejemplo, no se aplica ni a los seguros de vida, ni a los seguros de accidentes y enfermedad, ni a los seguros de responsabilidad civil derivada de la circulación por carretera. Los seguros contemplados por la Directiva únicamente son utilizados por grandes empresas o por grupos de empresas, que están en condiciones de valorar y de negociar las pólizas de seguro que se les propone; por consiguiente, los argumentos deducidos de la protección de los consumidores no son de aplicación en igual medida que en las demás formas de seguro.

23 En segundo lugar, la Directiva 78/473, según se deduce de sus considerandos, tiene por objeto realizar el mínimo de coordinación que se estima necesario para facilitar el ejercicio efectivo de la actividad de coaseguro comunitario, y la Directiva establece una colaboración especial entre las autoridades de control de los Estados miembros y entre dichas autoridades y la Comisión, colaboración que, respecto de las prestaciones de servicios en el sector del seguro en general, sólo se prevé en la propuestsa de segunda Directiva relativa al seguro directo distinto del seguro de vida, propuesta que se encuentra todavía pendiente de su examen por el Consejo. Por consiguiente, procede declarar que, respecto al coaseguro comunitario, existe un instrumento que permite al Estado miembro del lugar de establecimiento salvaguardar el interés general igualmente en cuanto a las prestaciones de servicios realizadas en otros Estados miembros.

24 Por otra parte, una diferencia de trato a este respecto entre la entidad abridora y los demás coaseguradores no resulta objetivamente justificada. En efecto, si bien es a la entidad abridora a quien corresponde negociar el contrato y velar por su ejecución, nada se opone a que cubra una parte del riesgo muy inferior a la de los demás coaseguradores.

25 En estas circunstancias, las exigencias discutidas, a saber, la obligación de obtener autorización en el Estado destinatario y de poseer allí un establecimiento permanente, carecen de justificación respecto a una empresa de seguros, establecida y autorizada en otro Estado miembro y que desee ejercer actividades en calidad de entidad abridora en el marco de la Directiva 78/473 y únicamente en la forma de prestación de servicios. Tales exigencias son contrarias a los artículos 59 y 60 del Tratado.

26 Por consiguiente, procede declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 59 y 60 del Tratado al obligar a las empresas de seguros comunitarias a establecerse en Francia y a someterse a un procedimiento de autorización previa para poder realizar en Francia, en calidad de asegurador delegado, prestaciones de servicios en el sector del coaseguro comunitario.

B. *En cuanto a la segunda alegación de la Comisión*

27 A lo largo del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, la Comisión ha precisado que esta alegación no se dirige contra el nivel de los umbrales fijados en Francia para determinados riesgos que constituyen objeto del coaseguro comunitario, ni

contra el hecho de que dicho nivel haya sido fijado por Francia de modo unilateral, sino contra la existencia misma de tales umbrales. Esta alegación se basa, pues, en la tesis general de la Comisión según la cual toda exigencia de autorización y de establecimiento en materia de libre prestación de servicios en el sector del seguro resulta contraria a los artículos 59 y 60 del Tratado. Como en estos dos puntos no puede haber diferencia alguna entre los coaseguros que están sujetos a la Directiva 78/473 y los que no lo están, los Estados miembros, al incorporar la Directiva, no podrán limitar exclusivamente la dispensa de las obligaciones de establecimiento y de autorización a los coaseguradores que participen en actividades de seguros que, según la concepción de cada Estado, se hallen incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva.

28 A este respecto, conviene recordar que el Tribunal, al examinar la primera alegación, ha declarado que, en el sector del coaseguro comunitario contemplado por la Directiva 78/473, tanto la exigencia de autorización como la exigencia de establecimiento resultan contrarias al Derecho comunitario, mientras que, en la sentencia del día de hoy en el asunto 205/84 (Comisión contra República Federal de Alemania, Rec. 1986, pp. 3755, 3793), el Tribunal ha declarado que, exceptuando dicho sector y en el estado actual del Derecho comunitario, no puede considerarse injustificada la exigencia de autorización. Procede admitir, pues, la necesidad de un criterio preciso de distinción entre el coaseguro comunitario y las demás actividades de seguro, y los umbrales impugnados constituyen precisamente uno de tales criterios. Al estar así justificada la existencia de tales umbrales, la pretensión carece de fundamento.

29 De lo que resulta que debe desestimarse la segunda alegación de la Comisión.

C. *En cuanto a la tercera alegación de la Comisión*

30 Mediante su tercera alegación, la Comisión insta a que se declare que la República Francesa, al aplicar las disposiciones impugnadas con motivo de las dos primeras alegaciones, ha incumplido su obligación de respetar el efecto directo de los artículos 59 y 60 del Tratado y, por consiguiente, de observar la primacía del Derecho comunitario.

31 A este respecto, basta con hacer constar que esta recriminación se refiere a la aplicación de la normativa litigiosa, no pudiendo, por ello, considerarse como una pretensión distinta. Por consiguiente, no procede pronunciarse separadamente sobre ella.

III. Costas

32 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Sin embargo, según el párrafo 1 del apartado 3 del mismo artículo, el Tribunal de Justicia podrá imponer el pago de las costas parcialmente o en su totalidad, cuando sean desestimadas respectivamente una o varias de las pretensiones de las partes. Por haber sido desestimadas algunas de las pretensiones de ambas partes, procede repartir el pago de las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Declarar que la República Francesa, al obligar a las empresas de seguros comunitarias a establecerse en Francia y a someterse a un procedimiento de autorización previa para poder realizar en Francia, 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) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

3) **Cada parte, incluidas las coadyuvantes, cargará con sus propias costas.**

Mackenzie Stuart Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Due Everling Bahlmann Joliet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 4 de diciembre de 1986.

El Secretario

P. Heim

El Presidente

A. J. Mackenzie Stuart