seguros y a sus sucursales establecidas en su territorio, en lo relativo no sólo a las actividades desarrolladas en su territorio sino también a las desarrolladas, en forma de prestación de servicios, en otros Estados miembros. Dicha exigencia, por el contrario, resulta conforme a los principios establecidos por la Directiva 73/239. En efecto, dicha Directiva se inspira en la concepción según la cual el Estado de establecimiento está facultado para tomar en consideración el conjunto de las actividades de las empresas constituidas en su territorio, para poder proceder a un control eficaz de las condiciones de su ejercicio.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 252/83 *

I. Hechos y fase escrita

1. El sector del coaseguro, es decir, del seguro caracterizado por la participación de varios aseguradores, ha sido objeto de las siguientes Directivas de armonización.

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; EE 06/01, p. 143), ha sido adoptada con arreglo al apartado 2 del artículo 57 del Tratado y tiene por objeto facilitar la creación de agencias y de sucursales de empresas de seguros de otros Estados miembros mediante la coordinación de las condiciones de acceso y de ejercicio de las actividades de las empresas de seguros directos cuyo domicilio social se encuentre dentro de la Comunidad (artículos 6 al 22), así como de las actividades de las agencias o sucursales establecidas dentro de la Comunidad y pertenecientes a empresas de seguros directos cuyo domicilio social se encuentre fuera de la Comunidad (artículos 23 al 29).

En virtud de dicha Directiva, el acceso a la actividad de seguro directo en el territorio de un Estado miembro estará supeditado a la concesión de una autorización administrativa, tanto para las empresas que tengan su domicilio social dentro de la Comunidad como para aquellas cuyo domicilio social se encuentre fuera de la Comunidad (artículos 6 al 23).

Más concretamente, por lo que respecta a las empresas cuyo domicilio social se encuentre dentro de la Comunidad, la Directiva, en los apartados 1 y 2 del artículo 6, prevé lo siguiente:

«1) Cada Estado miembro supeditará a la obtención de autorización administrativa el acceso a la actividad de seguro directo en su territorio.

2) Dicha autorización habrá de ser solicitada, ante la autoridad competente del Estado miembro afectado, por:

a) la empresa que fije su domicilio social en el territorio de dicho Estado;

b) la empresa cuyo domicilio social se encuentre en otro Estado miembro y que abra una sucursal o una agencia

* Lengua de procedimiento: danés.

en el territorio del Estado miembro interesado;

c) la empresa que, después de haber recibido la autorización contemplada en las letras a) o b), amplíe en el territorio de dicho Estado sus actividades a otros ramos;

d) la empresa que, obtenida la autorización para una parte del territorio nacional con arreglo al apartado 1 del artículo 7, amplíe su actividad fuera de dicha parte.»

La autorización de la que se trata «será válida para el conjunto del territorio nacional, salvo que, en la medida en que la legislación nacional lo permita, el solicitante la pida para ejercer su actividad sólo en una parte del territorio nacional» (apartado 1 del artículo 7).

Por otra parte, la Directiva 73/239 regula el control de las condiciones de ejercicio de la actividad de seguro directo y, en particular, de la situación financiera de las empresas autorizadas (artículo 13). A este respecto, la autoridad de control del Estado miembro en cuyo territorio esté situado el domicilio social de la empresa deberá comprobar el estado de solvencia de la misma para el conjunto de sus actividades (artículo 14). Además, la Directiva establece normas relativas a la constitución de un margen de solvencia suficiente relativo al conjunto de sus actividades y correspondiente al patrimonio no comprometido de la empresa (artículos 16 al 18). En cuanto a las reservas técnicas, la Directiva prevé que deberán ser suficientes y estar representadas por activos congruentes y localizados en cada país de explotación (artículo 15), si bien, por otra parte, reserva la coordinación en esta materia a Directivas ulteriores.

En materia de control de las empresas de que se trata, el artículo 19 dispone:

«1) Cada Estado miembro obligará a las empresas que tengan su domicilio social en su territorio a rendir cuenta anualmente, para todas sus operaciones, de su situación y de su solvencia.

2) Los Estados miembros exigirán a las empresas que ejerzan su actividad en su territorio la presentación periódica de los documentos que sean necesarios para ejercer el control, así como de los documentos estadísticos. Las autoridades de control competentes se comunicarán los documentos e informaciones útiles para el ejercicio del control.»

Por último, la Directiva prevé una estrecha colaboración entre la Comisión y las autoridades competentes de los Estados miembros «para facilitar el control del seguro directo dentro de la Comunidad y para examinar las dificultades que pudieran surgir en la aplicación de la Directiva» (artículo 33).

b) 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), fue adoptada con arreglo a los artículos 57, apartado 2, y 66 del Tratado, y regula de modo específico las operaciones de coaseguro comunitario. A tenor del párrafo 1 del apartado 2 del artículo 1, se refiere a «los riesgos cuya garantía, por la naturaleza o importancia de los mismos, exija la participación de varios aseguradores». El apartado 1 del artículo 2 precisa que solamente estarán reguladas las operaciones de coaseguro comunitario que cumplan las condiciones siguientes:

«a) arreglo al apartado 1 del artículo 1, ha de estar cubierto por varias empresas de seguros, en lo sucesivo denominados «coaseguradores», una de las cuales será la entidad abridora, de forma no solidaria, por medio de un contrato

único, mediante una prima global y para una misma duración;

b) dicho riesgo ha de estar localizado dentro de la Comunidad;

c) para garantizar dicho riesgo, 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;

d) al menos uno de los coaseguradores ha de participar en el contrato por medio de su domicilio social o de una agencia o sucursal establecidos en un Estado miembro distinto del Estado de la entidad abridora;

e) la entidad abridora ha de asumir plenamente la función que le corresponde en la práctica del coaseguro y, en particular, ha de determinar las condiciones de seguro y de tarificación.»

Por el contrario, las operaciones de coaseguro que no cumplan estas condiciones o que se refieran a riesgos distintos de los enumerados en el artículo 1 «seguirán sometidas a las legislaciones nacionales existentes en el momento de la entrada en vigor de la presente Directiva» (párrafo 2 del artículo 2).

La adopción del apartado 1 del artículo 2 dio lugar a la declaración siguiente, que figura en el acta de la reunión del Consejo de 23 de mayo de 1978:

«El Consejo subraya que la adopción de la presente Directiva y, en particular, del apartado 1 de su artículo 2, no prejuzga en absoluto la solución de la controversia entre los Estados miembros y la Comisión acerca de la interpretación que debe darse a las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en materia de libre prestación de servicios (33/74, van Binsbergen).

»Dicho texto no prejuzga en absoluto las disposiciones nacionales relativas al establecimiento de la entidad abridora, que deben enjuiciarse en función del Tratado y, en última instancia y llegado el caso, por el Tribunal de Justicia.»

Para las empresas que tengan su domicilio social en un Estado miembro y que estén sometidas y cumplan las disposiciones de la Directiva 73/239, la facultad de participar en un coaseguro comunitario no podrá supeditarse a ninguna otra disposición aparte de las contenidas en la Directiva 78/473 (artículo 3).

Las condiciones y modalidades del coaseguro comunitario constituyen el objeto, en particular, de las disposiciones siguientes:

«*Artículo 4*

1) El importe de las reservas técnicas será determinado por los distintos coaseguradores de acuerdo con las normas fijadas por el Estado miembro en que estén establecidos o, en su defecto, de acuerdo con las prácticas que se utilicen en él. No obstante, la reserva para siniestros pendientes de liquidación será por lo menos igual a la determinada por la entidad abridora de acuerdo con las normas o con las prácticas del Estado en que esté establecida.

2) Las reservas técnicas constituidas por los distintos coaseguradores estarán representadas por activos congruentes. No obstante, los Estados miembros podrán suavizar la regla de la congruencia para tener en cuenta las necesidades de la correcta gestión de las empresas de seguros. Los activos estarán localizados ya sea en el Estado miembro en el que estén establecidos los coaseguradores, ya sea en el Estado miembro en el que esté es-

tablecida la entidad abridora, a elección del asegurador.

Artículo 5

Los Estados miembros velarán por que los coaseguradores establecidos en su territorio dispongan de elementos estadísticos que pongan de manifiesto la magnitud de las operaciones de coaseguro comunitario y los países correspondientes.

Artículo 6

Las autoridades de control de los Estados miembros colaborarán estrechamente para la ejecución de la presente Directiva y, a tal fin, se comunicarán cualquier información necesaria.»

Por otra parte, la Directiva 78/473 prevé la estrecha colaboración entre la Comisión y las autoridades de control de los Estados miembros (artículo 8):

«La Comisión y las autoridades competentes de los Estados miembros colaborarán estrechamente en el examen de las dificultades que pudiesen surgir en la aplicación de la presente Directiva.

»En el marco de dicha colaboración, se examinarán en especial las posibles prácticas que revelen que las disposiciones de la presente Directiva y, en particular, las del apartado 2 del artículo 1 y del artículo 2, se desvían de su objeto, bien porque la entidad abridora no desempeña la función que le corresponde en la práctica del coaseguro, bien porque los riesgos no requieren manifiestamente la participación de varios aseguradores para su garantía.»

Por último, según los cuatro primeros considerandos de la Directiva, ésta ha sido dictada especialmente:

«Considerando que es conveniente facilitar el ejercicio efectivo de la actividad de coaseguro comunitario mediante un mínimo de coordinación a fin de evitar distorsiones en la igualdad de derechos y desigualdades de trato, sin atentar contra el régimen de libertad existente en varios Estados miembros;

»Considerando que dicha coordinación se refiere únicamente a las operaciones de coaseguro que presenten el mayor interés desde el punto de vista económico, es decir, aquellas que, por su naturaleza o importancia, puedan ser cubiertas por el coaseguro internacional;

»Considerando que la presente Directiva constituye de este modo un primer paso para la coordinación de todas las operaciones que puedan practicarse en libre prestación de servicios; que, por otra parte, éste es el objetivo de la propuesta de segunda Directiva del Consejo sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al seguro directo distinto del seguro de vida y por la que se establecen las disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de la libre prestación de servicios [...];

»Considerando que la entidad abridora está mejor situada que los demás coaseguradores para evaluar los siniestros y determinar el importe mínimo de las reservas para siniestros pendientes de liquidación.»

c) La mencionada propuesta de segunda Directiva del Consejo (DO 1976, C 32, p. 2) fue presentada por la Comisión el 30 de diciembre de 1975. Dicha propuesta, según resultó modificada en febrero de 1978 previo dictamen del Comité Económico y Social y del Parlamento Europeo, tiene por objeto establecer las disposiciones específicas adecuadas para facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios a las empresas y ramos de seguros contemplados en la Directiva 73/239, anteriormente citada, en particular en lo que respecta al cálculo de las reservas técnicas, a las normas aplicables a los contratos de seguro y al control de las empresas de que se trata.

Se desprende del expediente que se han realizado progresos notables en cierto número de puntos, a saber, en la definición de los

grandes riesgos, la determinación de la ley aplicable, los seguros obligatorios y los procedimientos de acceso y de ejercicio relativos, respectivamente, a los grandes riesgos y a los riesgos en masa.

Por el contrario, siguen siendo objeto de estudio otras cuestiones que revisten un aspecto más técnico, como por ejemplo las disposiciones que se refieren a las transmisiones de carteras o al cálculo de las reservas técnicas. Por otra parte, las discusiones no han permitido hasta el momento llegar a una solución unánimemente aceptable en lo que concierne a la aplicación de las normas relativas a la congruencia o al modo de regular determinados seguros, como el seguro de construcción en Francia o el seguro de incendios inmobiliario en Dinamarca. Lo mismo sucede con los problemas fiscales (la cuestión de los modos de percepción y de control). Por último, la delimitación entre la libre prestación de servicios y el establecimiento en el sector del seguro directo sigue siendo objeto de controversia.

2. Para la incorporación de la citada Directiva 78/473 al Derecho interno, el Gobierno danés promulgó el Decreto nº 459, de 10 de septiembre de 1981, relativo al coaseguro comunitario.

a) El artículo 7 de este Decreto dispone que la entidad abridora deberá estar establecida en Dinamarca a los efectos de la cobertura de los riesgos que deben considerarse daneses.

b) En lo que se refiere al importe de la garantía o al volumen de negocios del tomador del seguro, el punto 2 del apartado 1 del artículo 2 del citado Decreto fija el umbral a partir del cual pueden aplicarse las disposiciones relativas al coaseguro comunitario.

c) Los artículos 18, 19, 21 y 28 del citado Decreto prescriben que las empresas extranjeras de seguros cuyo domicilio social esté situado dentro de la Comunidad y que se hayan establecido en Dinamarca por medio de una sucursal deberán obtener una autorización para efectuar operaciones de coaseguro comunitario.

Por otra parte, la consideración conjunta de las disposiciones de los artículos 12 y 17 del mencionado Decreto, de los artículos 2 y 4 del Decreto nº 455, de 10 de septiembre de 1981, sobre la autorización para ejercer actividades de seguro de daños, y del Decreto nº 457, de 10 de septiembre de 1981, sobre margen de solvencia y capital social de las empresas de seguro de daños, exige que las empresas de seguros que tengan su domicilio social en Dinamarca deberán obtener una autorización para poder ejercer sus actividades, especialmente actividades de coaseguro comunitario, en el extranjero.

3. Considerando que la normativa danesa expuesta más arriba era contraria a las disposiciones del Tratado en materia de derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios, la Comisión notificó al Gobierno danés, el 2 de junio de 1982, un escrito de requerimiento con arreglo al párrafo 1 del artículo 169 del Tratado.

En dicho escrito, la Comisión alega que la obligación de establecerse en Dinamarca impuesta a las empresas de seguros que no estén establecidas en dicho país y que pretendan asumir la función de entidad abridora, constituye una restricción a la libre prestación de servicios prohibida por los artículos 59 y 60 del Tratado; a continuación alega que el establecimiento de umbrales a partir de los cuales se permiten las operaciones de coaseguro comunitario produce el efecto de excluir toda prestación de servicios cuando el coaseguro versa sobre riesgos que no exceden de dichos umbrales, constituyendo pues una infracción de los artículos 59 y 60 del Tratado y, por último, alega que la obligación de obtener una autorización especial, impuesta a las sucursales extranjeras que pretenden efectuar operaciones de coaseguro comunitario, resulta al mismo tiempo contraria a los artículos 59 y 60 del Tratado, al artículo 3 de la Directiva sobre coaseguro y al artículo 7 del Tratado.

En su contestación de 7 de septiembre de 1982, el Gobierno danés alegó, en particular, que el artículo 7 del Decreto relativo al coaseguro comunitario era conforme a la letra c) del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 78/473 y que, por ello, no podía ser contrario a las disposiciones del Tratado. Por lo que respecta a los umbrales previstos en el artículo 2 del Decreto, el Gobierno danés hizo observar que, con arreglo a la Directiva, dichos umbrales deben ser fijados equitativamente por el Estado miembro y que así lo han sido. Por último, en cuanto a la autorización exigida para efectuar operaciones de seguro en la Comunidad, invocó, respecto a las sucursales, la necesidad de un control adecuado y, respecto a las empresas danesas, el hecho de que son tratadas de la misma manera que las sucursales.

El 10 de enero de 1983, la Comisión emitió el dictamen motivado, con arreglo al párrafo 1 del artículo 169 del Tratado. En dicho dictamen, la Comisión sostuvo, basándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que la obligación de establecimiento en Dinamarca impuesta a la entidad abridora por el Derecho danés constituye una restricción prohibida por el artículo 59 del Tratado. Dicha restricción no está justificada, añadió la Comisión, dado que todas las empresas de seguros de la Comunidad se encuentran ahora sometidas, en todos los Estados miembros, a un procedimiento común de autorización establecido por el artículo 6 de la Directiva 73/239.

En virtud del principio del reconocimiento mutuo de las autorizaciones así concedidas, los Estados miembros deben permitir el pleno ejercicio de la libre prestación de servicios a las empresas comunitarias que no están establecidas en su territorio.

La Comisión señaló, por último, que los argumentos alegados por el Gobierno danés para justificar las disposiciones que sujetan a autorización el ejercicio de actividades de seguro fuera de Dinamarca llevan a la conclusión de que estas disposiciones son a la vez contrarias a los artículos 52 y 59 del Tratado y al artículo 6 de la Directiva 73/239.

Se requirió al Gobierno danés para que pusiese fin a las infracciones en un plazo de dos meses a contar desde la notificación del dictamen motivado.

Mediante carta de 20 de abril de 1983, el Gobierno danés contestó al dictamen motivado. Mantuvo su punto de vista, alegando, en particular, que la obligación de establecimiento encuentra su justificación en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y resulta necesaria para garantizar el cumplimiento de la legislación danesa por todos los que desempeñan actividades de seguros en territorio danés.

Mediante escrito de 9 de noviembre de 1983 la Comisión interpuso el presente recurso.

4. El recurso fue registrado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 11 de noviembre de 1983.

Mediante demandas presentadas en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 9 de febrero y el 1 de marzo de 1984, respectivamente, el Reino de los Países Bajos y el Reino Unido solicitaron que se admitiese su intervención en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante demandas presentadas en la Secretaría del Tribunal de Justicia los días 3 y 14 de febrero de 1984, respectivamente, el Reino de Bélgica e Irlanda solicitaron que se admitiese su intervención en apoyo de las pretensiones de la parte demandada.

Mediante autos de 29 de febrero y de 14 de marzo de 1984, el Tribunal, oído el Abogado General, decidió admitir las intervenciones, en aplicación del artículo 93 del Reglamento de Procedimiento.

Previo informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, de conformidad con el artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE, pidió a la Comisión y al Gobierno danés que, antes de la vista, contestasen por escrito a ciertas preguntas y que facilitasen al Tribunal determinadas informaciones relativas esencialmente a la interpretación de la Directiva 78/473, al estado de los trabajos relativos al proyecto de segunda Directiva en materia de seguro directo distinto del seguro de vida, a la evolución del coaseguro comunitario, a las regulaciones y prácticas nacionales en materia de autorización de las actividades de coaseguro, a la exigencia de una autorización especial para las actividades de coaseguro en otros Estados miembros, así como a los umbrales para la aplicación de las normas sobre coaseguro. En respuesta a dichas preguntas, se facilitaron al Tribunal cierto número de informaciones y de documentos, que se tienen en cuenta, en lo esencial, en la exposición de los hechos y de los motivos de las partes.

II. Pretensiones de las partes

La *Comisión*, apoyada por el Reino de los Países Bajos y el Reino Unido, solicita al Tribunal que:

— Declare que el Reino de Dinamarca,

a) 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, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 59 y 60 del Tratado;

b) 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 operaciones de coaseguro que, debido a su naturaleza o a su importancia o al 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;

c) al obligar, por medio de la legislación danesa relativa al control de los seguros y de los decretos adoptados para su aplicación, a las empresas de seguros que tienen su 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 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, especialmente en calidad de coaseguradores, y al establecer, para la obtención de dicha autorización, requisitos diferentes para las empresas que tienen su 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 primera Directiva de coordinación 73/239/CEE de 24 de julio de 1973;

d) al aplicar, mediante decisiones de las autoridades nacionales, las disposiciones mencionadas en los puntos a), b) y c) 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 CEE y del principio de la primacía del Derecho comunitario.

— Condene en costas al Reino de Dinamarca.

El *Reino de Dinamarca*, apoyado por el Reino de Bélgica y por Irlanda, solicita al Tribunal que:

— Desestime el recurso por improcedente.

— Condene en costas a la Comisión.

III. Motivos y alegaciones de las partes

1. *Observaciones generales sobre las disposiciones del Tratado en materia de libre prestación de servicios y sobre las Directivas de armonización*

a) La *Comisión* alega que los artículos 59 y 60 del Tratado tienen por objeto la supresión inmediata de las restricciones a la libre prestación de servicios. Según la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia, dichas disposiciones tienen efecto directo y confieren a los particulares derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a salvaguardar. Al no contener ninguna excepción *ratione materiae*, dichas disposiciones habrán de aplicarse asimismo al sector de los seguros, sea cual sea la naturaleza o la magnitud de los riesgos cubiertos.

Su alcance no puede limitarse mediante disposiciones de Derecho comunitario derivado, ni supeditarse a la aplicación de Directivas de coordinación dictadas de conformidad con el apartado 2 del artículo 57 del Tratado, pues tales Directivas no tienen por objeto establecer sino solamente facilitar las libertades del Tratado, eliminando las disparidades existentes entre legislaciones nacionales no discriminatorias. Por consiguiente, no pueden interpretarse ni aplicarse de manera que constituyan una excepción a las exigencias fundamentales de los artículos 59 y 60 del Tratado.

La Comisión añade que el párrafo 3 del artículo 60 del Tratado, a cuyo tenor el prestador de un servicio se halla sometido a las mismas condiciones que las que el Estado miembro donde se lleva a cabo la prestación impone a sus propios nacionales, no resulta aplicable al caso de autos, dado que contempla únicamente el caso en que el prestador ha de ejercer su actividad mediante una presencia física en el país donde se lleva a cabo la prestación, pero no el hecho de que el servicio prestado produzca efectos en el país del destinatario, como sucede cuando el riesgo cubierto está situado en dicho país.

Por lo que respecta a la Directiva 78/473 (Directiva sobre coaseguro), la Comisión explica que ella presentó su propuesta originaria al Consejo en mayo de 1974, es decir, antes de la sentencia de 3 de diciembre de 1974 (van Binsbergen, 33/74, Rec. 1974, p. 1299). Por consiguiente, el texto estaba todavía basado en la opinión de que los Estados miembros tenían derecho a prever en su legislación disposiciones relativas al establecimiento de la entidad abridora y de que el derecho a la libre prestación de servicios en el sector del coaseguro dependía, lo mismo para la entidad abridora que para los demás coaseguradores, de la adopción por el Consejo de directivas apropiadas.

No obstante, la Comisión mantuvo, a partir de su propuesta modificada de mayo de 1975, la opinión de que el objetivo de la Directiva no podía ser el de liberar el coaseguro comunitario, sino únicamente el de facilitarlo, y de que ya no eran aplicables las disposiciones nacionales relativas a la fijación del lugar de establecimiento de la entidad abridora, por no resultar conformes al Tratado. Habida cuenta de que varios Estados miembros no aceptaron dicha opinión, la Comisión examinó la posibilidad de modificar el texto de manera que las operacio-

nes de coaseguro comunitario contempladas por la Directiva se limitasen a aquéllas respecto de las cuales el contrato se celebrase bajo la dirección de una entidad abridora establecida, bien en el país del riesgo, bien en el país del domicilio del tomador del seguro. No obstante, se había entendido que la entidad abridora podía igualmente estar establecida en otro país que no fuese ni el del riesgo ni el del tomador, en cuyo caso no se beneficiaría de las facilidades de la Directiva.

A este respecto, la Comisión remite a la declaración del Consejo de 23 de mayo de 1978, anteriormente citada (véase p. 3717). Por consiguiente, la Comisión niega que la letra c) del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 78/473 pueda interpretarse en el sentido de que la entidad abridora deba estar establecida en el país del riesgo o de que los Estados miembros tengan la facultad de exigir que esté establecida allí.

b) El *Gobierno británico* observa que, a tenor de 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), las exigencias del artículo 59 del Tratado suponen la supresión de toda discriminación contra el prestador basada en su nacionalidad o en la circunstancia de que se encuentre establecido en un Estado miembro distinto de aquél en que deba realizarse la prestación. Dicha obligación comprende asimismo la eliminación de las discriminaciones encubiertas.

Si bien la jurisprudencia del Tribunal de Justicia deja a los Estados miembros la libertad de aplicar su legislación nacional a los prestadores establecidos en otro Estado miembro en la medida en que dicha legislación esté objetivamente justificada, esta libertad está sujeta sin embargo, a dos reservas: por una parte, la exigencia de una licencia no está justificada cuando el prestador establecido en otro Estado miembro ya esté allí en posesión de una licencia concedida en condiciones semejantes y esas actividades se hallen sometidas a un adecuado control, sea cual sea el Estado miembro destinatario de la prestación. Por otra parte, toda justificación debe ser considerada objetivamente. Por consiguiente, deberán buscarse las disposiciones menos restrictivas y dichas disposiciones deberán guardar proporción con el resultado a alcanzar. La existencia de Directivas de armonización en el sector considerado reduce todavía más el margen de la competencia nacional.

c) El *Gobierno danés* deduce de un análisis detallado de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y, en particular, de las sentencias de 3 de diciembre de 1974 (van Binsbergen, 33/74, Rec. 1971, p. 1299), de 26 de noviembre de 1975 (Coenen, 39/75, Rec. 1975, p. 1547) y de 18 de enero de 1979 (van Wesemael, ya citada) que determinadas normas y requisitos nacionales, aunque entorpezcan u obstaculicen la libre prestación de servicios, pueden ser objetivamente necesarios para garantizar la realización de los objetivos que dichas normas tienen que salvaguardar.

En el caso de autos, el Gobierno considera que no se podrá, en la práctica, aplicar la libre prestación de servicios a no ser que los problemas cuya resolución se propone en el marco de la segunda Directiva sobre seguro de daños sean asimismo resueltos con toda precisión por medio de la armonización a

nivel comunitario. De este modo, resultan necesarias normas complementarias, especialmente en lo que se refiere a reservas técnicas (congruencia y equivalencia), derecho aplicable al contrato, autorización de las condiciones del seguro, seguros obligatorios y sistemas de consorcio, normas de control y de tutela y normas relativas a las sanciones, a la revocación de la autorización y a la decisión por vía judicial.

Estas consideraciones, añade el Gobierno danés, resultan corroboradas, entre otras cosas, por el plan general de 18 de enero de 1961 para la supresión de las restricciones a la libre prestación de servicios, según el cual la libre prestación de servicios sólo podrá establecerse una vez cumplidas ciertas condiciones previas, a saber, la aplicación de la libertad de establecimiento en los distintos ramos de seguros, la coordinación de las normas nacionales relativas a las pólizas de seguros en la medida en que las divergencias entre las cláusulas supongan inconvenientes para asegurados y terceros y la simplificación de las formalidades relativas al reconocimiento recíproco y a la ejecución de resoluciones judiciales. Del mismo modo, en los considerandos de la propuesta de segunda Directiva sobre seguro directo se reconoce que «el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios sólo podrá producir plenamente sus efectos en la medida en que se hayan realizado determinadas armonizaciones» *(traducción provisional).*

d) El *Gobierno belga* precisa que los artículos 59 y 60 del Tratado, de aplicación directa, no tienen carácter absoluto. En primer lugar, la libre prestación de servicios tiene carácter residual, en el sentido de que deberá excluirse su aplicación cuando el ejercicio de una actividad se rija por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas (párrafo 1 del artículo 60 del Tratado).

Además, en virtud del párrafo 3 del artículo 60 del Tratado, la prestación de los servicios deberá llevarse a cabo con observancia de las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en el país destinatario de la prestación, bien haya desplazamiento físico del prestador o bien actúe éste a través de intermediarios o por correspondencia.

Por último, la interpretación de las disposiciones del Tratado no puede hacerse sin referencia a las Directivas de armonización previstas por el apartado 2 del artículo 57 del Tratado, de manera que la falta de armonización puede justificar el mantenimiento transitorio de medidas específicas, adaptadas a situaciones objetivas consecuencia de dicha falta de armonización.

e) El *Gobierno irlandés* añade que, si bien el efecto directo de los artículos 59 y 60 ha sido alegado de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y aunque no se puede poner en duda la aplicabilidad *ratione materiae* de dichas disposiciones a las prestaciones en el sector de los seguros, existen sin embargo diferencias objetivas entre las diferentes categorías y tipos de seguros, que, por razones de interés general, requerirían un tratamiento distinto en el marco de dichos artículos. La decisión del Tribunal de Justicia debería, pues, limitarse estrictamente al sector del coaseguro.

2. *Sobre la obligación de la entidad abridora de establecerse en Dinamarca y de cumplir la totalidad de las normas nacionales*

a) La *Comisión* sostiene, en primer lugar, que el Reino de Dinamarca ha incumplido las obligaciones derivadas de los artículos 59 y 60 del Tratado por cuanto la normativa danesa obliga a las empresas de seguros comunitarias a establecerse en Dinamarca para poder realizar allí, en calidad de entidad abridora, prestaciones de servicios en el sector del coaseguro, así como a cumplir en su totalidad la normativa nacional en materia de seguros.

Estas restricciones, añade la Comisión, no se justifican por el deseo de garantizar la protección de los terceros, el cumplimiento de las normas imperativas danesas o el ejercicio de un control adecuado por parte de las autoridades del Estado de establecimiento.

Por una parte, ninguna medida preventiva podría evitar totalmente las infracciones cometidas deliberadamente. Por otra parte, por lo que se refiere al posible desconocimiento de las disposiciones imperativas nacionales, bastaría con que las autoridades danesas estableciesen la lista de tales disposiciones. Esta tarea respondería, en particular, a las obligaciones derivadas del artículo 5 del Tratado y de las diferentes disposiciones de Derecho derivado que obligan a los Estados miembros a cooperar entre sí y a prestarse mutua asistencia (cf. artículo 33 de la Directiva 73/239 y artículos 6 y 8 de la Directiva 78/473).

Por otra parte, la comprobación de la observancia de las normas imperativas únicamente puede razonablemente efectuarse al final de la realización de las prestaciones y no al principio; es decir, habría que orientar el procedimiento hacia los controles *a posteriori.* Vista desde este ángulo, la exigencia de una autorización previa resulta desproporcionada.

Dicha obligación parece asimismo injustificada porque constituye una repetición inútil respecto a la autorización previa obligatoria que las empresas deben obtener de las autoridades públicas del Estado del lugar de establecimiento (artículo 6 de la Directiva 73/239), y porque privaría de todo alcance efectivo al principio del reconocimiento recíproco de documentos y certificados que sean objeto de coordinación a nivel comunitario.

La única función que la autorización previa podría desempeñar sería la de permitir controlar la honestidad y competencia profesionales requeridas en general y la situación financiera de las empresas no establecidas en Dinamarca. Ahora bien, de los artículos 8, apartado 3, 10, apartado 3, 13, 14, 15 y 19 de la Directiva 73/239, así como del artículo 5 de la Directiva 78/473, se desprende que estos controles caen ahora exclusivamente dentro de la competencia de las autoridades del Estado del lugar de establecimiento.

Por último, conviene señalar que la exigencia de una autorización previa produce una discriminación indirecta o encubierta, puesto que se da el mismo trato a empresas que no se encuentran en la misma situación: las empresas danesas, en efecto, únicamente están sometidas a autorización al comienzo de sus actividades, mientras que las empresas establecidas en otro Estado miembro y que ya han sido autorizadas allí, se ven obligadas a solicitar de nuevo una autorización.

La Comisión añade que, habida cuenta de los medios de detección y de intervención de que dispone el Estado miembro donde se realiza la prestación, no puede aceptarse en el caso de autos la alegación de que el Estado miembro del lugar de establecimiento se encuentra en la imposibilidad de ejercer una inspección adecuada sobre las actividades ejercidas en el extranjero.

Por una parte, existen numerosos medios directos de control vinculados a los diversos contactos que todo asegurador o tomador de seguro debe necesariamente tener con las autoridades del Estado donde se realiza la prestación, por ejemplo, con ocasión del pago de los impuestos y tasas o con motivo del control de cambios o de la fiscalización de las cuentas de las sociedades.

Por otra parte, la obligación de colaboración estrecha entre las autoridades de control de los Estados miembros y la obligación de facilitar informaciones impuestas a las empresas (véanse artículos 13, 14, 19 y 33 de la Directiva 73/239 y artículos 5 y 6 de la Directiva 78/473) proporcionan medios indirectos de control.

A petición del Tribunal de Justicia, la Comisión presentó, por otra parte, un esquema de las regulaciones y prácticas nacionales relativas a la prestación de servicios en el sector del coaseguro, aplicadas en los Estados miembros distintos de Francia y Dinamarca. Este bosquejo pone de manifiesto la enorme divergencia existente entre las legislaciones de los diferentes países.

Por lo que se refiere a la exigencia de una autorización, resulta que ciertos Estados miembros (Países Bajos, Reino Unido) permiten generalmente que una empresa no autorizada en dichos Estados cubra riesgos situados en su territorio o celebre contratos con sus residentes, bien como entidad abridora, bien como coasegurador distinto de la entidad abridora. Por el contrario, otros Estados miembros (Bélgica, República Federal de Alemania, Irlanda, Luxemburgo) únicamente permiten este tipo de actividad en determinadas condiciones, en particular cuando el riesgo asegurado alcanza ciertos umbrales cuantitativos. Por último, ciertos Estados miembros (Grecia, Italia) parecen excluir con carácter general que empresas no autorizadas en dichos Estados ejerzan tales actividades.

La Comisión precisa que, cuando se exige una autorización, se trata siempre de una autorización del tipo contemplado por la primera Directiva de coordinación (73/239), que se concede a las propias empresas de seguros (pero no a sus posibles intermediarios) y está vinculada de un modo u otro al requisito del establecimiento.

En cuanto a las garantías financieras exigidas a las empresas de seguros, la Comisión señala que, en todos los casos en que a una empresa de seguros, establecida en otro Estado miembro y que no ha recibido autorización en el primer Estado, se le permite celebrar un contrato de seguro con un residente de ese primer Estado o cubrir un riesgo situado en su territorio, este mismo Estado miembro no impone la sujeción a ninguna garantía financiera. Por consiguiente, corresponde al Estado miembro del lugar de establecimiento de la empresa y, en su caso, al Estado del lugar de su domicilio social, controlar la seguridad financiera del contrato y de la empresa. Esto resulta conforme con la interpretación que la Comisión hace de la Directiva 73/239, según la cual incumbe efectuar dicho control financiero al Estado miembro del lugar de establecimiento y al Estado miembro del domicilio social de la empresa.

b) El *Gobierno neerlandés* observa que de los antecedentes de la Directiva 78/473 se deduce que la letra c) del apartado 1 de su artículo 2 no obliga a la entidad abridora a solicitar la autorización del Estado miembro donde radica el riesgo.

En efecto, el proyecto inicial presentado por la Comisión al Consejo permitía todavía a los Estados miembros prever que la entidad abridora había de estar establecida en el Estado donde radica el riesgo. En el proyecto modificado, sin embargo, dicha disposición fue suprimida como consecuencia de la sentencia de 3 de diciembre de 1974 (van Binsbergen, ya citada), al considerarse que una legislación nacional que previese que la entidad abridora debía establecerse en el territorio de un Estado miembro determinado resultaba contraria al artículo 59 del Tratado, según había sido interpretado por el Tribunal de Justicia.

No existe motivo que permita exigir el establecimiento o la autorización en el Estado miembro donde se realiza la prestación. En primer lugar, las condiciones esenciales que permiten ejercer un control responsable sobre las actividades de seguro directo de daños han sido coordinadas por Directivas de armonización (véanse artículos 13, 14, 19, apartado 2, y 33 de la Directiva 73/239; artículo 6 de la Directiva 78/473).

Además, el requisito de establecimiento o de autorización para las entidades abridoras trae como consecuencia un doble control que constituye una discriminación injustificada de los aseguradores establecidos en otros Estados miembros con respecto a los aseguradores daneses.

Por último, la exigencia de un establecimiento o de una autorización en el Estado miembro donde se realiza la prestación tampoco resulta necesaria para garantizar la percepción de los impuestos que gravan los seguros, ya que, a este respecto, bastaría con disponer que el impuesto sea pagado por el tomador del seguro. El coaseguro únicamente versa sobre seguros en los que el tomador ejerce una profesión o una actividad industrial y debe, por ello, llevar contabilidad. Por consiguiente, será en todo momento posible controlar *a posteriori* si se han concertado seguros y si el impuesto que grava los seguros ha sido pagado.

c) El *Gobierno británico* observa que los tomadores en el coaseguro son generalmente empresas industriales y comerciales de dimensiones importantes, que disponen de recursos considerables y de asesores competentes y que, por consiguiente, no necesitan de especial protección.

En esta perspectiva, la letra c) del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 78/473, relativa a la autorización de la entidad abridora, deberá interpretarse en un sentido compatible con el Tratado, como relativa únicamente a la autorización concedida en cualquier Estado miembro de la Comunidad.

No se puede admitir, añade el Gobierno británico, la tesis del Gobierno danés según la cual, habida cuenta del carácter específico de los seguros, se impone en esta materia una legislación particularmente restrictiva, puesto que los seguros han funcionado en el Reino Unido desde hace siglos con arreglo al principio de la libre prestación de servicios y puesto que, por lo que se refiere más concretamente al coaseguro, no existen partes débiles que haya que proteger.

El Gobierno danés tampoco ha demostrado que la autorización exigida por la normativa danesa no constituya una repetición inútil respecto a las garantías previstas en los demás Estados miembros. En la medida en que dicha normativa impone a las empresas de otros Estados miembros una doble autorización en el seno de la Comunidad, constituye una discriminación, máxime cuando un asegurador sólo puede participar ocasionalmente en el coaseguro, y cuando, por ello, la obligación de establecerse priva de todo interés económico a dicha participación.

A fin de cuentas, añade el Gobierno británico, el hecho de exigir, para garantizar la conformidad con el Derecho danés, que las entidades abridoras estén establecidas en Dinamarca, constituye un medio inadecuado y desproporcionado, puesto que ya incumbe al Estado en cuyo territorio está situado el domicilio social de un asegurador garantizar la solvencia de éste para el conjunto de sus actividades, sea cual sea su ámbito territorial (véase artículo 14 de la Directiva 73/239).

Por último, las infracciones del Derecho danés podrían examinarse en el marco de la cooperación entre las autoridades de control de los Estados miembros (véase artículo 33 de la Directiva 73/239 y artículo 8 de la Directiva 78/473).

d) En opinión del *Gobierno danés*, por el contrario, la letra c) del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 78/473 debe interpretarse en el sentido de que autoriza a imponer al asegurador delegado la obligación de establecimiento en el país donde está localizado el riesgo. Únicamente esta interpretación proporciona una explicación convincente de la delimitación del ámbito de aplicación de la Directiva.

La finalidad de dicha Directiva es la de permitir las actividades de coaseguro internacional a todos los coaseguradores que no sean la entidad abridora, la cual deberá

siempre estar establecida en el país del riesgo. El elemento internacional está garantizado, pues, por medio de una norma que exige un establecimiento diferente para la entidad abridora y uno al menos de los demás aseguradores [véase letra d) del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 78/473]. Ahora bien, esta norma supone que la entidad abridora esté establecida en el país del riesgo.

Por lo que se refiere a Dinamarca, la obligación de establecimento implica que la empresa deberá poseer en Dinamarca, entre otras cosas, reservas técnicas suficientes que representen al menos la contrapartida de los compromisos de la empresa derivados de los contratos de seguro suscritos directamente en Dinamarca. Esta obligación ha de ponerse en relación con las normas que permiten a la autoridad de control prohibir que una empresa, en caso de dificultades económicas, disponga de su activo, con objeto de garantizar que, en caso de hundimiento económico, los activos permanecerán en Dinamarca para la cobertura de los créditos que posean los asegurados daneses.

La supresión de las obligaciones de establecimiento y de autorización presupone pues, la adopción de una serie de normas nuevas y autónomas que rijan los problemas específicos que han de surgir una vez que las empresas extranjeras no establecidas en Dinamarca comiencen a realizar prestaciones de servicios. En particular, será necesario que se someta al prestador de servicios, a lo largo de toda su actividad, a un control destinado a comprobar que cumple sin interrupción las obligaciones derivadas de la legislación. Este control deberá necesariamente ser, en parte, previo, y habrá de abarcar la existencia de reservas técnicas suficientes, no sólo para la totalidad del período de seguro contemplado en el contrato, sino también para el período posterior destinado a la averiguación de las responsabilidades, a la liquidación de los derechos a indemnización y al pago del importe del seguro.

En la fase actual de desarrollo del Derecho comunitario, continúa el Gobierno danés, resulta prácticamente imposible que las autoridades de control de otro Estado miembro velen eficazmente por que las empresas de seguros cumplan las normas danesas relativas a reservas técnicas, seguros legales o pólizas de seguros.

Por otro lado, las autoridades de control danesas no podrían, de forma independiente, velar por el cumplimiento de, por ejemplo, la legislación relativa a las reservas técnicas, en la medida en que éstas hayan sido valoradas en función de las normas de otro Estado miembro.

Habida cuenta de que el prestador de servicios estaría obligado a cumplir tanto las normas materiales del país de acogida como las del país de establecimiento, podría encontrarse, en el estado actual de armonización del Derecho comunitario, sometido a una carga desproporcionada o incluso, en ciertos casos, imposible. Para evitar este doble control, resulta necesario exigir que las sucursales autónomas se establezcan en Dinamarca, en interés lo mismo de las compañías que de las autoridades de control.

En respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, el Gobierno danés precisa que no existen normas particulares para la concesión de la autorización a la entidad abridora. Las normas al respecto se corresponden con las normas generalmente aplicables para la concesión de las autorizaciones. Dicha concesión se realiza conforme a las normas contempladas en la primera Directiva de coordinación (73/239).

Toda sociedad, sea cual sea, tiene derecho a obtener una autorización o a la ampliación

de ésta siempre que cumpla los requisitos exigidos por la Ley (Ley nº 127, de 23 de marzo de 1984, de seguros; Decreto nº 455, de 10 de septiembre de 1981, relativo a la autorización para ejercer actividades de seguro de daños; Decreto nº 459, de 10 de septiembre de 1981, relativo al coaseguro comunitario). La necesidad o la oportunidad de esta solicitud no es objeto de ningún examen.

Si el riesgo está localizado en Dinamarca, la entidad abridora deberá obtener autorización de las autoridades de control danesas. A este respecto, el artículo 5 del Decreto nº 459 dispone que «se considerará que el riesgo está localizado: en el Estado miembro en el que:

a) se encuentre el bien asegurado, cuando el seguro se refiera a un bien inmueble o a bienes muebles y cubra riesgos que estén clasificados en los ramos [...],

b) se haya efectuado la matriculación, cuando el seguro tenga por objeto barcos sujetos a registro, vehículos ferroviarios o aviones matriculados y cubra los riesgos clasificados en los ramos [...],

c) el tomador del seguro tenga su domicilio habitual o, si el tomador del seguro es una persona jurídica, en el que esté situado el establecimiento contemplado principalmente por el contrato, en todos aquellos casos que no estén expresamente mencionados en las letras a) y b), en particular los riesgos que estén clasificados en el ramo [...]».

En algunos casos, pues, para que se considere que el riesgo está localizado en Dinamarca, resultará decisivo que determinado bien se encuentre en dicho país.

El Gobierno danés añade que una compañía que cuente con autorización en otro Estado miembro y que pretenda, en la cobertura de riesgos daneses, desempeñar únicamente la función de coasegurador, no precisa, de conformidad con la Directiva 78/473, obtener autorización de las autoridades danesas.

e) *El Gobierno belga* sostiene que la Directiva 78/473 se basa en la hipótesis de que la entidad abridora ha sido autorizada en el país donde radica el riesgo. Únicamente si se parte de esta hipótesis no habrá motivos para exigir una autorización específica a los coaseguradores que tengan su domicilio social en otro Estado miembro.

Esta concepción se deduce, en particular, de la letra c) del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 78/473, en relación con la Directiva 73/239, así como del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 78/473, en cuyos términos la reserva para siniestros pendientes de liquidación será por lo menos igual a la determinada por la entidad abridora «de acuerdo con las normas o prácticas del Estado en que esté establecida».

La exigencia de una autorización previa en el Estado donde se realiza la prestación se justifica, según el Gobierno belga, en razón del carácter específico del sector de los seguros y, en particular, del coaseguro. El contrato de seguro, debido a su complejidad y al léxico a menudo hermético utilizado, excede de la comprensión de la mayor parte de los tomadores de seguros, los cuales no pueden contratar con el asegurador en pie de igualdad. Por otra parte, el seguro es un servicio muy técnico que recurre a las leyes de la probabilidad y del interés y que presenta, por consiguiente, un elevado riesgo para el asegurador.

A falta de una completa armonización, la exigencia de una autorización resulta necesaria, a la vez, para proteger al asegurado —incapaz de comprobar por sí mismo si la empresa presenta suficientes garantías financieras— y para evitar distorsiones de la competencia entre empresas establecidas y

no establecidas y, por consiguiente, perturbaciones del orden público, económico y monetario en un Estado miembro.

f) El *Gobierno irlandés* considera, lo mismo que los Gobiernos danés y belga, que la exigencia para la entidad abridora de previa autorización y de establecimiento en el Estado donde radica el riesgo se deriva directamente del texto de las directivas de armonización. Esta concepción viene corroborada, entre otras cosas, por los considerandos de la Directiva 78/473, los cuales reconocen que «la entidad abridora está mejor situada que los demás coaseguradores para evaluar los siniestros y establecer el importe mínimo de las reservas para siniestros pendientes de liquidación». Esta constatación implica que la entidad abridora posee más que un mero vínculo temporal con el mercado de seguros en el Estado donde radica el riesgo.

La exigencia de autorización y de establecimiento resulta compatible con los artículos 59 y 60 del Tratado, a la vista, en particular, de la sentencia de 17 de diciembre de 1981 (Webb, ya citada). El sector de los seguros es, en efecto, un sector particularmente sensible que tiene repercusiones en el interés general. Con vistas a salvaguardar dicho interés, los seguros son objeto en todos los Estados miembros de una regulación detallada, que incluye estrictos controles gubernamentales.

Conviene, asimismo, considerar que las operaciones de seguros implican la transferencia de capitales importantes, tanto para el abono de las indemnizaciones como para la inversión de las reservas técnicas en monedas extranjeras. Esta circunstancia puede provocar importantes movimientos de capitales que podrían perjudicar a algunos Estados miembros.

3. *Sobre la prohibición de las operaciones de coaseguro relativas a riesgos inferiores a determinados umbrales*

a) La *Comisión* y el *Gobierno británico* sostienen también que el Reino de Dinamarca ha incumplido además las obligaciones derivadas de los artículos 59 y 60 del Tratado, por cuanto la normativa danesa prohíbe las prestaciones de servicios en el sector del coaseguro relativas a riesgos inferiores a los contemplados por dicha normativa. La Comisión precisa que el Decreto nº 459 del Ministro de Industria, de 10 de septiembre de 1981, en aplicación de la Directiva 78/473, establece, en particular, umbrales demasiados elevados para los riesgos de los ramos de incendio y responsabilidad civil.

De un análisis de la normativa danesa se deduce que existen en la actualidad en Dinamarca, por una parte, las operaciones de coaseguro que, en virtud de los umbrales establecidos unilateralmente por las autoridades danesas, se incluyen en el ámbito de aplicación de la Directiva 78/473, beneficiándose de este modo de las ventajas derivadas de la coordinación realizada por dicha Directiva y, por otra parte, las demás operaciones de coaseguro, que no pueden beneficiarse de las disposiciones de la Directiva y que, de este modo, siguen estando sujetas al régimen de Derecho común, es decir, a la legislación nacional.

En respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, la Comisión precisa que, en su opinión, el coaseguro contemplado en la Directiva 78/473 es sólo una parte del coaseguro en general, que debe entenderse como el aseguramiento de un riesgo por varias empresas de seguros (coaseguradores), una de las cuales será la entidad abridora, de forma no solidaria, por medio de un contrato único mediante una prima global y para una misma duración. El coaseguro al que se aplica la Directiva 78/473 no incluye, por ejemplo, la cobertura de riesgos pertenecientes a determina-

dos ramos ni el coaseguro de riesgos cualesquiera cuando todas las empresas de seguros participen en el mismo mediante un domicilio social o mediante una agencia o sucursal establecidos en el mismo Estado miembro.

La Comisión estima que los artículos 59 y 60 del Tratado se aplican a toda situación en que un coasegurador, incluyendo la entidad abridora, cubra un riesgo o a un asegurado situado en un Estado miembro distinto del Estado miembro del establecimiento (domicilio social, agencia o sucursal), mientras que las disposiciones de la Directiva se refieren únicamente a riesgos cuya garantía, por la naturaleza o importancia de los mismos, exija la participación de varios aseguradores. Por consiguiente, el Reino de Dinamarca excluye indebidamente la aplicación de los artículos 59 y 60 del Tratado a las operaciones de coaseguro que se sitúan por debajo de los umbrales que ella misma ha establecido.

b) El *Gobierno danés,* en lo que se refiere a la segunda acusación, se remite en lo esencial a sus observaciones respecto a la primera acusación relativa a la obligación de la entidad abridora de establecerse en Dinamarca.

En respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, el Gobierno danés añade que la fijación de umbrales se basa al mismo tiempo en el texto de la Directiva 78/473, especialmente en su artículo 1, que define el ámbito de aplicación de la Directiva, y en una Declaración del Consejo que figura en el acta de la reunión de 30 de mayo de 1978, redactada como sigue:

«El Consejo insta a las autoridades de control de los Estados miembros a adoptar, en colaboración con la Comisión, las medidas necesarias para elaborar, de común acuerdo y en el plazo de doce meses contados a partir de la notificación de la Directiva, las grandes líneas de lo que debe entenderse por "naturaleza" e "importancia" de los riesgos que justifican el recurso a la técnica del coaseguro.

»El Consejo admite que, por razones legislativas y administrativas, los Estados miembros puedan verse compelidos a incluir, en sus disposiciones que den fuerza legal a dicha Directiva, criterios que permitan la interpretación del párrafo 1 del apartado 2 del artículo 1.»

Con ocasión de una reunión celebrada en 1978 en el marco de la conferencia de las autoridades de control de los Estados miembros competentes en materia de seguros, añade el Gobierno danés, se constituyó un grupo de trabajo con la misión de preparar las decisiones que habían de adoptarse, de común acuerdo, por los Estados miembros en colaboración con la Comisión, con vistas a aplicar los deseos expresados por el Consejo. El grupo de trabajo consideró necesario intentar definir criterios suficientemente claros y precisos para delimitar la noción de «naturaleza» y «de importancia», para el caso de que los Estados miembros juzgasen necesario o deseable establecer, a partir de normas armonizadas, dichos criterios e incorporarlos a la legislación nacional. La mayoría de los Estados miembros opinó que el grupo de trabajo debía intentar definir criterios objetivos, en tanto que una minoría estimó que no era necesario especificar la naturaleza y la importancia de los riesgos que debían ser cubiertos por el coaseguro comunitario. En lo que se refiere la cuantía de los umbrales no se alcanzó compromiso alguno.

No obstante, la mayoría del grupo de trabajo recomendó que los Estados miembros incorporasen a sus legislaciones, para cada uno de los ramos, las cuantías siguientes (que tendrían la consideración de máximos):

— transporte: 30 millones de unidades de cuenta por contrato,

— incendio y: 50 millones de unidades causas naturales de cuenta por contrato,

— responsabilidad: volumen de negocios del civil general orden de 200 millones de unidades de cuenta.

Dinamarca se atuvo a esta posición de la mayoría cuando aplicó la Directiva por medio del Decreto nº 459, de 10 de septiembre de 1981, sobre coaseguro comunitario. El Gobierno danés subraya que, según la información de que dispone, la mayor parte de los Estados miembros fijaron límites de conformidad con las líneas directrices recomendadas por la mayoría de los Estados miembros.

c) Según el *Gobierno belga*, los artículos 1, apartado 2, y 8, párrafo 2, de la Directiva 78/473 ponen de relieve que únicamente en la medida en que la Directiva ha completado la coordinación con respecto a determinadas operaciones, puede dispensarse a los coaseguradores de los requisitos que se imponen a todo prestador en el país donde se realiza la prestación. Por el contrario, las demás operaciones se encuadran en el régimen general de la libre prestación de servicios, que contiene limitaciones provisionales.

d) En opinión del *Gobierno irlandés*, la fijación de umbrales resulta razonablemente necesaria, dado que la Directiva 78/473 tiene como único objetivo abarcar los riesgos que, por su naturaleza o importancia, puedan ser cubiertos por el coaseguro internacional. Además, la fijación de dichos límites, en aplicación de la citada Directiva, no ha de hacerse de modo unilateral sino en el marco de la Conferencia de las autoridades de control sobre la actividad de seguros de la CEE.

4. *Sobre la obligación de una autorización especial para las actividades de coaseguro en otros Estados miembros*

a) La *Comisión* sostiene también que el Reino de Dinamarca ha incumplido las obligaciones derivadas de los artículos 52, 59 y 60 del Tratado y del artículo 6 de la Directiva 73/239, por cuanto la normativa danesa obliga a las empresas de seguros que tienen su domicilio social en Dinamarca y a las sucursales danesas de empresas de seguros que tienen su domicilio social en otro Estado miembro a obtener una autorización especial para poder realizar en otros Estados miembros prestaciones de servicios en el sector de los seguros y, en particular, del coaseguro.

A este respecto, la Comisión sostiene, en primer lugar, que la normativa danesa resulta contraria al artículo 52 del Tratado, por cuanto supedita la concesión de dicha autorización a condiciones más rigurosas para las sucursales de empresas de seguros extranjeras establecidas en Dinamarca que para las empresas danesas. Desde luego, las disposiciones reglamentarias nacionales no ponen de manifiesto si las condiciones en que pueden obtener la autorización las empresas de seguros danesas y las sucursales danesas de las empresas extranjeras son las mismas, pero parece a primera vista que no lo son.

La exigencia de una autorización especial para poder realizar en los demás Estados miembros de la Comunidad prestaciones de servicios en el sector de los seguros y, en particular, del coaseguro, constituye para la Comisión una infracción de los artículos 59 y 60 del Tratado, así como del artículo 6 de la Directiva 73/239, en virtud de los cuales una empresa establecida en un Estado miembro podrá realizar libremente prestaciones de servicios en cualquier otro Estado miembro.

La Comisión respondió además a una pregunta del Tribunal de Justicia sobre en qué consistía la pretendida discriminación entre aseguradores daneses y sucursales de empresas extranjeras de seguros.

A este respecto, la Comisión manifiesta que las empresas danesas de seguros deben obtener la autorización para efectuar operaciones en el extranjero en virtud de las disposiciones del Decreto nº 455, de 10 de septiembre de 1981, sobre autorización para ejercer actividades de seguro de daños, unido a las disposiciones del Decreto nº 457, de 10 de septiembre de 1981, sobre

margen de solvencia y capital social de las empresas de seguro de daños. El apartado 3 del artículo 12 del Decreto nº 457 dispone que las empresas de seguros con domicilio en Dinamarca deberán elaborar, para las actividades que pretendan ejercer en el extranjero, un programa de actividades. La autorización se concede, con arreglo a los artículos 2 y 4 del Decreto nº 455, de acuerdo con dicho programa de actividades. Por otra parte, con arreglo a los artículos 18 y 19 del Decreto nº 459, las empresas comunitarias de seguros establecidas en Dinamarca por medio de una sucursal están obligadas a obtener una nueva autorización para poder participar en el coaseguro comunitario de riesgos localizados en otro Estado miembro y que superen los umbrales daneses.

La discriminación consiste, añade la Comisión, en que las empresas de seguros con domicilio social en Dinamarca tienen la posibilidad, en virtud del artículo 12 del Decreto nº 457 (y a condición de solicitar una autorización adicional en los casos en que la autorización inicial no abarque la prestación de servicios) de participar en el coaseguro de riesgos localizados fuera de Dinamarca que están fuera del ámbito de aplicación del Decreto nº 459 o por debajo de los umbrales fijados en ese mismo Decreto, mientras que la ausencia de una disposición análoga en relación con las sucursales danesas de aseguradores con domicilio social en otros lugares de la Comunidad parece negar dicha posibilidad a esas sucursales.

b) El *Gobierno neerlandés* precisa que es superflua la exigencia de una autorización especial para realizar prestaciones de servicios en otros Estados miembros, dado que todo asegurador en dicha situación estará ya en posesión de una autorización concedida por la autoridad de control danesa, para ejercer sus actividades de seguro en Dinamarca, lo que debe incluir necesariamente la concertación de seguros, a partir de Dinamarca, en otros Estados miembros, en el marco de la prestación de servicios. La exigencia de una autorización especial para realizar prestaciones de servicios en otros Estados miembros incluye, pues, un doble control.

c) El *Gobierno danés,* por el contrario, niega que pueda hablarse de una autorización especial para la parte de las actividades ejercidas en el extranjero. Se trata, en realidad, de una obligación general correspondiente a toda solicitud de autorización y que supone no sólo la indicación del tipo de actividad previsto sino también la extensión geográfica que abarque dicha actividad.

Es frecuente que, en el momento de la presentación de la primera solicitud de autorización, las empresas manifiesten al mismo tiempo su voluntad de ejercer prestaciones de servicios en el extranjero, pero también ocurre que tales solicitudes se limiten a pedir autorización únicamente para un ámbito sectorial y geográfico determinado de actividad, y que, más adelante, se amplíe la zona de actividad para abarcar asimismo las prestaciones de servicios en el extranjero. En tal caso, resultará necesaria una nueva solicitud de autorización, a la que las autoridades de control habrán de dar necesariamente curso favorable si se han cumplido los requisitos legales.

Esta práctica, añade el Gobierno danés, resulta compatible con el artículo 6 de la Directiva 73/239, que sólo contempla de manera explícita una autorización respecto al territorio del Estado miembro de establecimiento. Además, los artículos 6, apartado 2, y 7, apartado 1, de dicha Directiva prevén expresamente que la autorización puede limitarse a una parte del territorio.

El Gobierno danés precisa que los requisitos de la autorización discutida no son discriminatorios. La razón por la que en la Ley se tratan separadamente las empresas autóctonas, por una parte, y las sucursales de las

sociedades extranjeras, por otra, estriba —aparte de consideraciones de técnica legislativa— en que de la Directiva 73/239 resulta que estas últimas deben estar sujetas a un régimen más flexible que las empresas establecidas en Dinamarca, habida cuenta de que se trata de sucursales de empresas que ya cumplen en su país de origen los requisitos de establecimiento.

d) El *Gobierno belga* considera, lo mismo que el Gobierno danés, que la autorización a la que se refiere el artículo 6 de la Directiva 73/239 sólo es válida para el territorio del Estado en el que la empresa está establecida. En espera de que una coordinación instaure una colaboración más estrecha entre las autoridades de control del Estado del lugar de establecimiento y del Estado donde se realiza la prestación, no parece abusivo, pues, someter el ejercicio de actividades en el extranjero a cierto consentimiento por parte del Estado del establecimiento, responsable del equilibrio financiero del conjunto de las actividades del establecimiento.

Por otra parte, añade el Gobierno belga, resulta contradictorio rechazar, como hace la Comisión, toda intervención previa de la autoridad del país donde se realiza la prestación respecto a las operaciones en libre prestación y, por otro lado, no reconocer el derecho de la autoridad del país del establecimiento.

5. *Sobre la infracción del efecto directo y de la primacía del Derecho comunitario*

a) La *Comisión* alega, por último, que el Reino de Dinamarca ha incumplido las obligaciones derivadas del efecto directo de los artículos 52, 59 y 60 del Tratado y del principio de la primacía del Derecho comunitario, por cuanto las autoridades danesas aplican una normativa nacional contraria a dichas disposiciones del Tratado.

Según ha declarado el Tribunal de Justicia en la sentencia de 9 de marzo de 1978 (Simmenthal, 106/77, Rec. 1978, p. 629), añade la Comisión, las autoridades nacionales tienen la obligación de garantizar la plena eficacia de las disposiciones de Derecho comunitario de efecto directo, dejando sin vigor, en uso de sus atribuciones, toda disposición contraria de su legislación nacional.

Ahora bien, según la información de que dispone la Comisión, las autoridades danesas continúan aplicando las disposiciones del Derecho danés en lo relativo a la obligación de establecerse en Dinamarca impuesta a la entidad abridora, a los límites fijados para la aplicabilidad de la normativa nacional y a la obligación de obtener una autorización para poder ejercer actividades de seguro en otros Estados miembros.

En respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, la Comisión añade que, al solicitar la declaración de un incumplimiento de las normas sobre el efecto directo y la primacía de los artículos 59 y 60 del Tratado, perseguía dos objetivos, a saber: por una parte, garantizar la aplicación inmediata de dichos artículos por las autoridades nacionales y, por otra, evitar a los particulares la vía de una cuestión prejudicial para obtener el reconocimiento inmediato de sus derechos derivados de dichas disposiciones.

b) El *Gobierno danés* niega que la aplicación de normas de Derecho nacional presuntamente contrarias a las disposiciones directamente aplicables de Derecho comunitario pueda considerarse como una infracción autónoma del Derecho comunitario.

De hecho, añade el Gobierno danés, la Comisión utiliza el recurso por incumplimiento para entablar una acción declarativa con objeto de garantizar en lo sucesivo la aplicación directa e inmediata de las disposiciones del Tratado, sin que las autoridades danesas

esperen a la modificación de las disposiciones nacionales en cuestión. Sin embargo, no puede perseguirse tal objetivo mediante el procedimiento del artículo 169 del Tratado.

Por lo demás, las autoridades danesas no han tenido todavía, en los años precedentes, ocasión de aplicar, por medio de actos administrativos concretos, las normas en cuestión a las empresas de seguros.

c) Los *Gobiernos belga e irlandés* replican en esencia que, al ser conforme al Derecho comunitario la normativa danesa, su aplicación tampoco puede constituir una infracción.

IV. Respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal

Además de los antecedentes de hecho de que ya se ha dado cuenta más arriba, de las respuestas facilitadas por la Comisión a las preguntas del Tribunal de Justicia se deduce que el informe sobre la evolución del coaseguro, previsto en el artículo 9 de la Directiva 78/473, no ha sido aún remitido al Consejo.

La Comisión indicó, por otra parte, que no disponía de elementos estadísticos suficientes para poder informar al Tribunal acerca de la evolución del volumen del coaseguro comunitario.

V. Fase oral

La Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. F. Buhl, asistido por los Sres. E. Steindorff y A. Philip; el Gobierno danés, representado por el Sr. L. Mikaelsen, asistido por el Sr. C. Gulmann; el Gobierno neerlandés, representado por el Sr. D. J. Keur; el Gobierno británico, representado por los Letrados N. Phillips y P. Lasok; el Gobierno belga, representado por el Sr. R. Hoebaer; así como el Gobierno irlandés, representado por los Letrados J. D. Cooke y J. O'Reilly, fueron oídos en la vista de los días 6 y 7 de noviembre de 1985, en la que expusieron sus informes y respondieron a las preguntas formuladas por el Tribunal.

En la vista, la Comisión declaró que desistía de su segunda acusación relativa a la prohibición, para empresas de seguros comunitarias, de participar en actividades de coaseguro que, en razón de su naturaleza o de su importancia, no estén contempladas por el Decreto danés nº 459, de 10 de septiembre de 1981. No obstante, posteriormente declaró, en esa misma vista, que tenía la intención de mantener dicha acusación.

La Comisión precisó también en la vista que la segunda acusación no está dirigida contra la fijación unilateral de la cuantía de los umbrales, sino contra la existencia misma de tales umbrales. Dicha acusación se basa en la tesis según la cual toda exigencia de autorización y de establecimiento en materia de libre prestación de servicios en el sector de los seguros resulta contraria a los artículos 59 y 60 del Tratado, y en que los Estados miembros no pueden, al incorporar la Directiva 78/473, limitar la dispensa de las obligaciones de establecimiento y de autorización a los coaseguradores que participen en aquellas actividades de seguro que, según la concepción de cada Estado, se hallen incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva.

El Abogado General presentó sus conclusiones en audiencia pública el 20 de marzo de 1986.

U. Everling
Juez Ponente