# SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
4 de diciembre de 1986 *

En el asunto 206/84,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por su Consejero Jurídico, Sr. D. R. Gilmour, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. G. Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandante,

apoyada por

1) **Reino de los Países Bajos**, representado por el Sr. I. Verkade, Secretario General en el Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de su Embajada, 5, rue C. M. Spoo,

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

partes coadyuvantes,

contra

**Irlanda**, representada por el Sr. L. J. Dockery, Chief State Solicitor, Dublin Castle, Dublín, en calidad de Agente, asistido por los Sres. John D. Cooke, Senior Counsel, y J. O'Reilly, Barrister-at-law, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de su Embajada, 28, route d'Arlon,

parte demandada,

apoyada por

1) **Reino de Bélgica**, en cuyo nombre actúa el el Ministro de Asuntos Exteriores, representado por el Sr. R. Hoebaer, Director de comercio exterior y de cooperación para el desarrollo en el Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de su Embajada, 4, rue des Girondins,

* Lengua de procedimiento: inglés.

2) **Reino de Dinamarca**, representado por el Sr. L. Mikaelsen, Consejero Jurídico en el Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente, asistido por el Sr. C. Gulmann, Profesor de Derecho, que designa como domicilio en Luxemburgo el del encargado de negocios danés, Sr. Ib Bodenhagen, Ministro Consejero, Embajada Real de Dinamarca, 11 b, boulevard Joseph II,

3) **República Francesa**, representada por el Sr. G. Guillaume, Director de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de su Embajada, 2, rue Bertholet,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto que se declare que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones comunitarias, especialmente de los artículos 59 y 60 del Tratado CEE, en lo que se refiere a la libre prestación de servicios en el sector del coaseguro, y 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),

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 y 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 14 de agosto de 1984, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que Irlanda:

a) al adoptar las disposiciones del artículo 4 de las «European Communities (Co-insurance) Regulations, 1983» (Reglamento sobre coaseguro comunitario, SI nº 65 de 1983), destinadas a incorporar 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 obligan a las empresas de seguros comunitarias que pretenden prestar en Irlanda servicios de seguro en calidad de entidad abridora, bien a obtener autorización administrativa y a disponer, para ello, de un establecimiento en dicho Estado miembro, bien a informar al Ministro irlandés competente y a obtener su consentimiento, según los casos, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 59 y 60 del Tratado y de la Directiva 78/473;

b) en la medida en que las disposiciones del apartado 3 del Anexo del Reglamento citado no permiten a los aseguradores de la Comunidad realizar prestaciones de coaseguro en Irlanda relativas a contratos de cuantía inferior a la especificada en dicho apartado, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 59 y 60 del Tratado y de la Directiva 78/473;

c) al aplicar las disposiciones de Derecho interno mencionadas anteriormente, en lugar de las disposiciones de los artículos 59 y 60 del Tratado, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del efecto directo de dichos artículos del Tratado y de la primacía del Derecho comunitario.

2 La Comisión ha interpuesto asimismo recursos por incumplimiento contra la República francesa (asunto 220/83) y contra Dinamarca (asunto 252/83), relativos a la incorporación, por dichos Estados miembros, de la ya citada Directiva 78/473. En dichos recursos, la Comisión alega pretensiones que coinciden ampliamente con las suscitadas en el presente asunto. La Comisión ha interpuesto también un recurso contra la República Federal de Alemania (asunto 205/84), que contiene pretensiones similares, pero que se dirige asimismo contra las exigencias de autorización administrativa y de establecimiento impuestas a todo prestador de servicios en el sector del seguro en general.

3 En el asunto presente, los Gobiernos belga, danés y francés intervinieron en apoyo de Irlanda, mientras que los Gobiernos británico y neerlandés lo hacían en apoyo de la Comisión.

4 Por lo que respecta a las disposiciones de la legislación irlandesa en cuestión, a las Directivas comunitarias de coordinación en el sector del seguro 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 liminar, conviene examinar ciertos problemas de admisibilidad que han sido discutidos ante el Tribunal.

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 (DO 1976, 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 Los Gobiernos irlandés y francés han sostenido que, en realidad, la Comisión pone en duda la conformidad con el Tratado de la Directiva 78/473 y que, por consiguiente, la Comisión discute la legalidad de dicha Directiva. Ahora bien, añaden, 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 de la Comisión, que pretende impugnar un texto de Derecho comunitario considerado firme.

9 Procede hacer constar que esta argumentación pone en evidencia una interpretación divergente de la Directiva. En su recurso, la Comisión entiende ésta en un sentido conforme a su interpretación de los artículos 59 y 60 del Tratado, mientras que los dos Gobiernos 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 proceda a examinar el fondo del asunto.

## II. Sobre el fondo

### A. *En cuanto a la primera pretensión de la Comisión*

11 En esencia, la Comisión basa esta pretensión en la tesis según la cual resulta contrario a los artículos 59 y 60 del Tratado exigir que las empresas de seguros, establecidas en un Estado miembro y que pretenden ejercer actividades en el territorio de otro Estado miembro en forma sólo de prestación de servicios, obtengan autorización y dispongan 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 ya citada Directiva 78/473 es ambigua en este punto, pero sostiene que debe interpretarse 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 puede considerarse de ninguna manera que la Directiva obligue a la entidad abridora a obtener autorización y a establecerse en el Estado miembro donde está localizado el riesgo. De ello se deduce, según la Comisión, que Irlanda infringió tanto esta Directiva como los artículos 59 y 60 del Tratado cuando, al incorporar la Directiva 78/473, únicamente dispensó de dichas obligaciones a los demás coaseguradores, pero no a la entidad abridora.

13 El Gobierno irlandés rebate la tesis general de la Comisión. Según él, resulta plenamente conforme con los artículos 59 y 60 exigir que toda empresa de seguros que ejerza actividades en el territorio irlandés esté establecida y autorizada en dicho Estado miembro. La Directiva 78/473, añade el Gobierno irlandés, únicamente prescribe la supresión de dichas obligaciones respecto de los coaseguradores distintos de la entidad abridora. La Directiva, muy al contrario, autoriza expresamente el mantenimiento de dichas obligaciones respecto de la entidad abridora, al remitirse en la letra c) del apartado 1 de su artículo 2 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). Por consiguiente, concluye el Gobierno irlandés, la legislación irlandesa no infringe ni la Directiva 78/473 ni los artículos 59 y 60 del Tratado.

14 Es cierto que dicha 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 autorizado el asegurador delegado 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, pp. 3755, 3793), un asegurador que esté ya autorizado y establecido en un Estado miembro no deberá necesariamente estar establecido en otro Estado miembro para poder cubrir la totalidad de un riesgo localizado 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 razón de su nacionalidad, sino

también de toda restricción a la libre prestación de servicios impuesta por 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 rigen dichos tipos de actividades. No obstante, la libre prestación de servicios, como principio fundamental del Tratado, únicamente puede restringirse mediante normas 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 éstas.

18 Procede declarar que el hecho de exigir que una empresa de seguros, establecida ya y autorizada en otro Estado miembro y que pretende realizar prestaciones de servicios únicamente como 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 esta entidad abridora. Como las actividades ejercidas por las empresas de seguros en calidad de entidades abridoras tienen un carácter típicamente ocasional, la obligación de informar al Ministro competente y de obtener su consentimiento deberá considerarse asimismo como una restricción a las que se refiere el artículo 59 del Tratado, y ello aunque dicho consentimiento, según ha afirmado el Gobierno irlandés, sea general y se conceda en la práctica en todos los casos.

19 De lo que 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 restricciones a la libre prestación de servicios; que dicho interés no se encuentra ya garantizado por las normas del Estado del lugar de establecimiento, y que el mismo resultado no puede alcanzarse mediante normas menos limitativas.

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 consumidores en calidad de tomadores de seguro y asegurados que pueden justificar restricciones a la libre prestación de servicios. El Tribunal de Justicia ha reconocido asimismo que, en el estado actual del Derecho comunitario y especialmente de las tareas de coordinación de las normas nacionales al respecto, dicho interés no se encuentra necesariamente garantizado por las normas del Estado de establecimiento. El Tribunal de Justicia deduce de ello la consecuencia de que la exigencia de una autorización distinta, concedida por las autoridades del Estado destinatario, sigue estando justificada bajo ciertas condiciones por lo que se refiere al sector de los seguros directos en general. Por el contrario, el Tribunal de Justicia estima 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 Por lo que se refiere más particularmente al coaseguro, el Tribunal de Justicia declara, en esa misma sentencia, que la situación de la entidad abridora, regulada por la Directiva 78/473, se distingue nítidamente de la de un asegurador en general y que, por ello, no pueden considerarse compatibles con los artículos 59 y 60 del Tratado ni la exigencia de un establecimiento en el Estado destinatario ni, incluso, la de una autorización.

22 En efecto, en primer lugar, del apartado 2 del artículo 1 de la Directiva 78/473 resulta que ésta únicamente se refiere a 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 sólo 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 refiere ni a los seguros de vida, ni a los seguros de responsabilidad civil derivada de la circulación por carretera. Los seguros contemplados por la Directiva únicamente son concertados por grandes empresas o grupos de empresas, que están en condiciones de valorar y de negociar las pólizas de seguro que se les proponen; por consiguiente, los argumentos basados en la protección de los consumidores no resultan tan pertinentes como en el caso de las demás formas de seguro.

23 En segundo lugar, la Directiva 78/473 tiene por objeto, según se desprende de sus considerandos, realizar el mínimo de coordinación considerado necesario para fa-

cilitar el ejercicio efectivo de la actividad de coaseguro comunitario, y la Directiva establece una especial colaboración entre las autoridades de control de los Estados miembros y entre estas autoridades y la Comisión, colaboración que, respecto de las prestaciones de servicios en el sector de los seguros en general, únicamente se prevé en la propuesta de segunda Directiva sobre seguro directo distinto del seguro de vida, propuesta que todavía se encuentra sometida al examen del Consejo. Procede declarar, pues, que en lo relativo al coaseguro comunitario, existe un instrumento que permite al Estado miembro de establecimiento salvaguardar también el interés general respecto de 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 parece objetivamente justificada. En efecto, si bien corresponde a la entidad abridora negociar el contrato y asegurar su ejecución, nada se opone a que dicha entidad cubra una parte del riesgo muy inferior a la de los demás coaseguradores.

25 Ante tales circunstancias, las exigencias en cuestión, a saber, la obligación de obtener autorización en el Estado destinatario y de poseer allí un establecimiento permanente o la de informar al Ministro competente y obtener su consentimiento no pueden justificarse en lo relativo a una empresa de seguros establecida y autorizada en otro Estado miembro y que pretende ejercer actividades en calidad de entidad abridora en el marco de la Directiva 78/473, únicamente en forma de prestación de servicios. Tales exigencias resultan contrarias a los artículos 59 y 60 del Tratado y, por tanto, también a la Directiva.

26 Procede declarar, pues, que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 59 y 60 del Tratado CEE y de la Directiva 78/473 del Consejo, al obligar a las empresas de seguros comunitarias que pretenden realizar en Irlanda, en calidad de entidad abridora, las prestaciones de servicios contempladas por la Directiva, bien a obtener autorización administrativa y a disponer para ello de un establecimiento en dicho Estado miembro, bien a informar al Ministro irlandés competente y a obtener su consentimiento, según los casos.

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

27 A lo largo del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, la Comisión ha precisado que esta pretensión no se dirige contra el nivel de los umbrales fijados en Irlanda

para determinados riesgos que constituyen objeto del coaseguro comunitario ni contra el hecho de que dicho umbral haya sido fijado por Irlanda de modo unilateral, sino contra la existencia misma de tales umbrales. Esta pretensión se basa, pues, en la afirmación 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. La Comisión añade que, como en estos dos puntos no puede subsistir diferencia alguna entre los coaseguros que están sujetos a las disposiciones de 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 de Justicia, al examinar la primera pretensión, ha declarado que, en el sector del coaseguro comunitario contemplado por la Directiva 78/473, tanto la exigencia de obtener 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), el Tribunal ha declarado que, exceptuando dicho sector y en el estado actual del Derecho comunitario, no puede considerarse injustificada la exigencia de obtener autorización. Procede admitir, pues, la necesidad de un criterio preciso de distinción entre el coaseguro comunitario y las demás actividades de seguro, siendo así que los límites impugnados constituyen precisamente uno de tales criterios. Al estar así justificada la existencia de tales límites, la pretensión carece de fundamento.

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

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

30 Mediante su tercera pretensión, la Comisión insta a que se declare que Irlanda, al aplicar las disposiciones impugnadas con motivo de las dos primeras pretensiones, 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 acusación se refiere a la aplicación de la normativa impugnada, 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, al obligar a las empresas de seguros comunitarias que pretenden realizar en Irlanda, en calidad de entidades abridoras, las prestaciones de servicios contempladas por la Directiva, bien a obtener autorización administrativa y a disponer para ello de un establecimiento en este Estado miembro, bien a informar al Ministro irlandés competente y a obtener su consentimiento, según los casos, Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 59 y 60 del Tratado CEE y 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.**

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