INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto 206/84 *

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 pretende 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 autorización administrativa, tanto para las empresas que tengan su domicilio social dentro de la Comunidad como para aquéllas 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 encuentra 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 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) [...]»

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 interesadas (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

* Lengua de procedimiento: inglés.

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 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 manera específica 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) el riesgo, con 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 [1] 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 (que no incluye los seguros de vida) «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:

1 — *N. del T.:* En la EE se dice «asegurado», pero debe leerse asegurador («assureur» en francés).

«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, Rec. 1974, p. 1299).

»Dicho texto no prejuzga en absoluto las disposiciones nacionales relativas al establecimiento de la entidad abridora, que deben valorarse en función del Tratado y, en última instancia y en su 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 establecida 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, pretende establecer las disposiciones específicas adecuadas para facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por las empresas y ramos de seguros contemplados por la Directiva 73/239, ya 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 temas, 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 cartera o al cálculo de las reservas técnicas. Por otra parte, las discusiones no han permitido hasta el momento extraer 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. Lo mismo sucede con los problemas fiscales (la cuestión de los modos de recaudación 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. Con el fin de incorporar al Derecho interno la Directiva 78/473, Irlanda adoptó las *«European Communities (Co-insurance) Regulations, 1983»* (Reglamento sobre coaseguro comunitario, SI nº 65 de 1983; en lo sucesivo, «Reglamento de 1983»).

a) El *apartado 1 del artículo 4* de dicho Reglamento da lugar a que sólo se autorice a un asegurador comunitario a participar en una operación de coaseguro relativa a un riesgo localizado en Irlanda a condición de que la entidad abridora esté autorizada por las autoridades de inspección irlandesas. Según el *artículo 9* de las «European Communities (Non-life Insurance) Regulations, 1976» (Reglamento sobre el seguro comunitario distinto del seguro de vida, SI nº 115 de 1976), para obtener tal autorización, la

entidad abridora en cuestión deberá, ora estar establecida ella misma en Irlanda, ora comprometerse a establecerse allí.

b) El *apartado 2 del artículo 4* del Reglamento prevé una excepción para ciertos riesgos relativos al transporte («vehículos ferroviarios», «vehículos aéreos», «vehículos marítimos, lacustres y fluviales», «mercancías transportadas», «responsabilidad civil en vehículos aéreos» y «responsabilidad civil de vehículos marítimos, lacustres y fluviales»). No obstante, de las disposiciones combinadas del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento de 1983 y del apartado 6 del artículo 4 del de 1976 se desprende que en estos casos la entidad abridora deberá informar previamente de su intención de participar en operaciones de coaseguro al Ministro irlandés de Industria, Comercio y Turismo, y obtener su consentimiento.

c) Por otra parte, la finalidad del *apartado 3 del Anexo* del Reglamento de 1983 es la de limitar a contratos que exceden de un determinado valor el derecho de las compañías de seguros comunitarias a practicar el coaseguro en Irlanda. Y así, en el caso de riesgos de los ramos 8, 9 y 16, definidos en el *apartado 2* de dicho Anexo («incendio y elementos naturales», «otros daños a los bienes» y «pérdidas pecuniarias diversas»), la suma total asegurada por cada contrato no podrá ser inferior a 50 millones de unidades de cuenta. En el caso de riesgos del ramo 13, definidos en el artículo 2 de dicho Anexo («responsabilidad civil general»), el volumen de negocios del asegurado, en lo que respecta a las actividades cubiertas por el seguro, no podrá ser inferior a 200 millones de unidades de cuenta.

d) Por último, del *artículo 9* del Reglamento de 1983 resulta que toda persona física o jurídica que actúe con infracción de lo dispuesto en los Reglamentos será perseguida penalmente.

3. Estimando que la normativa irlandesa descrita más arriba resultaba contraria a los artículos 59 y 60 del Tratado y a la Directiva 78/473, la Comisión envió al Gobierno irlandés, el 6 de octubre de 1983, un *escrito de requerimiento* con arreglo al párrafo 1 del artículo 169 del Tratado.

En su respuesta de 26 de diciembre de 1983, el Gobierno irlandés alegó en particular que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Estados miembros tienen derecho a imponer restricciones a la libre prestación de servicios del tipo de que se trata cuando el interés general así lo requiera, siempre que no se haya armonizado la materia en cuestión. Ahora bien, continúa el Gobierno irlandés, la obligación de establecimiento resulta objetivamente necesaria para garantizar la adecuada protección del asegurado y de los terceros. Además, el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 78/473 permite la imposición a la entidad abridora de una obligación de establecimiento, habida cuenta, especialmente, de las disposiciones de la Directiva 73/239. Por último, concluye el Gobierno irlandés, por lo que respecta al coaseguro en materia de contratos cuyo valor no alcanza los límites fijados en el Anexo del Reglamento de 1983, la exclusión del coaseguro comunitario en las circunstancias indicadas está permitida expresamente por el apartado 2 del artículo 1 y por el artículo 8 de la Directiva 78/473.

El 22 de mayo de 1984, la Comisión emitió, con arreglo al párrafo 1 del artículo 169 del Tratado, un *dictamen motivado* en el que sostuvo especialmente, basándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que los Estados miembros no tienen derecho a supeditar la prestación de servicios de coaseguro en su territorio ni al requisito de que la entidad abridora esté establecida allí u obtenga autorización del Gobierno del Estado en que se prestan los servicios, ni a la observancia de ciertos umbrales. En opinión de la Comisión, los artículos 59 y 60 del Tratado prohíben claramente tales restricciones.

La Comisión instó al Gobierno irlandés a adoptar las medidas adecuadas para ajus-

tarse al dictamen motivado en un plazo de dos meses a contar desde la notificación del mismo.

Mediante carta de 30 de julio de 1984, el Gobierno irlandés contestó al dictamen motivado. Mantuvo su punto de vista, alegando, en particular, que el Reglamento de 1983 se justificaba por la necesidad de proteger el interés general.

4. Mediante demanda registrada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de agosto de 1984, la Comisión interpuso el presente recurso.

Mediante demandas presentadas en la Secretaría del Tribunal de Justicia los días 29 de noviembre y 4 de diciembre de 1984, respectivamente, los Gobiernos del Reino Unido y del Reino de los Países Bajos 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 22 de octubre, 22 de noviembre y 10 de diciembre de 1984, respectivamente, los Gobiernos del Reino de Bélgica, del Reino de Dinamarca y de la República Francesa solicitaron que se admitiese su intervención en apoyo de las pretensiones de la parte demandada.

Mediante resoluciones de 24 de octubre y de 12 de diciembre de 1984, el Tribunal, oído el Abogado General, decidió admitir dichas intervenciones.

Previo informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, pidió a la Comisión que precisase cuáles eran las disposiciones de la Directiva 78/473 que, según ella, habían sido infringidas por la normativa controvertida.

En respuesta a esta pregunta, la Comisión manifestó, en particular, que la normativa controvertida, al prescribir, en el caso de riesgos localizados en el Estado miembro de que se trate, que la entidad abridora deberá estar establecida allí y autorizada para cubrir por sí sola los riesgos asegurados, constituye una incorporación incorrecta de la letra c) del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 78/473 y una violación de su artículo 3. La letra c) del apartado 1 del artículo 2, añade la Comisión, resulta más bien vaga en cuanto al problema planteado, a saber, la exigencia de que la entidad abridora esté establecida y autorizada en el país donde radica el riesgo. No obstante, continúa la Comisión, este artículo debe interpretarse a la luz de los artículos 59 y 60 del Tratado, tal como el mismo Consejo lo ha subrayado en la ya citada declaración que consta en el acta de adopción de la Directiva de que se trata. Además, la letra c) del apartado 1 del artículo 2 se remite a la primera Directiva de coordinación 73/239, la cual no exige en modo alguno, y no permite que se exija, que los aseguradores soliciten autorización y se establezcan en el Estado miembro donde esté localizado el riesgo. Esta última expresión no se encuentra en ninguna parte de las Directivas. A tenor del artículo 6 de la primera Directiva de coordinación, para realizar operaciones de seguro, la autorización habrá de ser solicitada en el Estado miembro donde la empresa ejerza su actividad, es decir, allí donde la empresa establezca su domicilio social o abra una sucursal o una agencia, sea cual sea el lugar donde estén localizados los riesgos o la residencia de los tomadores. Según el artículo 3 de la Directiva sobre coaseguro, añade la Comisión, la facultad para las empresas comunitarias de participar en un coaseguro regulado por la Directiva, sea en calidad de entidad abridora o de simple asegurador, no podrá supeditarse a otros requisitos que los previstos por la propia Directiva. En cuanto al coaseguro por debajo de los umbrales, está permitido por el artículo 59. Resulta evidente, según la Comisión, que Irlanda pretende utilizar la Directiva y su interpretación para obstaculizar dicha libertad. Por todo ello, la normativa irlandesa constituye una distorsión y, por lo tanto, una violación

de la Directiva sobre coaseguro, y especialmente del apartado 2 de su artículo 1.

II. Pretensiones de las partes

La *Comisión*, apoyada por el Gobierno británico en lo que se refiere a la pretensión indicada más abajo en la letra a) del punto 1, así como por el Gobierno neerlandés, solicita al Tribunal que:

1) Declare que:

a) al adoptar las disposiciones del artículo 4 de las «European Communities (Co-insurance) Regulations, 1983», que obligan a las compañías de seguros comunitarias que pretenden prestar en Irlanda servicios de seguro en calidad de entidad abridora, bien a obtener autorización y a disponer para ello de un establecimiento, bien a informar al Ministro 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;

b) en la medida en que las disposiciones del apartado 3 del Anexo del Reglamento citado no permiten que los aseguradores de la Comunidad realicen en Irlanda prestaciones de coaseguro relativas a contratos de cuantía inferior a la especificada en el ya citado apartado 3, Irlanda 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 más arriba, en lugar de las disposiciones de los artículos 59 y 60 del Tratado, Irlanda 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) Condene en costas a Irlanda.

El *Gobierno irlandés*, apoyado por el Gobierno belga, el Gobierno danés y el Gobierno francés, solicita al Tribunal que:

— Declare el recurso total o parcialmente inadmisible.

— Desestime el recurso en la parte en que fuere declarado admisible.

— Condene en costas a la Comisión.

III. Motivos y alegaciones de las partes

1. *Sobre la admisibilidad*

a) El *Gobierno irlandés* manifiesta que, mediante este recurso, la Comisión pretende anticiparse a los procedimientos constitucionales ya iniciados por el Consejo en virtud del apartado 2 del artículo 57 del Tratado. En efecto, el Consejo está examinando en la actualidad la propuesta de segunda Directiva referente al seguro directo distinto del seguro de vida y, entre otros, al coaseguro. Por consiguiente, añade el Gobierno irlandés, la Comisión está pidiendo al Tribunal de Justicia que desempeñe la misión que el Tratado ha atribuido al Consejo. Por todo ello, el recurso debería ser desestimado *ratione materiae.*

b) La *Comisión* subraya que la finalidad de las Directivas de coordinación, previstas por las disposiciones combinadas del apartado 2 del artículo 57 y del artículo 66, es la de facilitar la libre prestación de servicios y no la de establecerla, puesto que la libre prestación de servicios resulta ya directamente de los artículos 59 y 60. Por consiguiente, en ningún caso podría considerarse que haya sido aplazada hasta la entrada en vigor de las Directivas de coordinación, las cuales pueden resultar útiles o incluso necesarias. En este contexto, concluye la Comisión, se sitúan los trabajos relativos a la segunda Directiva.

c) El *Gobierno británico* recuerda, en particular, que el apartado 2 del artículo 57 del Tratado encomienda al Consejo que adopte directivas de coordinación, y que, en su recurso, la Comisión no alega en modo alguno que Irlanda haya incumplido las obligaciones derivadas de la propuesta de segunda Directiva de coordinación, sino que invoca la infracción de los artículos 59 y 60 del Tratado. Por consiguiente, no se puede sostener que si dictase en el caso de autos una sentencia favorable a la Comisión, el Tribunal de Justicia estaría realizando una tarea atribuida al Consejo por el apartado 2 del artículo 57. Por otra parte, el plan de adopción de Directivas, tal como se esboza en el apartado 2 del artículo 57, debería haber concluido antes de la expiración del período transitorio, lo que se reveló asimismo imposible, puesto que la propuesta de segunda Directiva está discutiéndose desde hace más de nueve años. En estas circunstancias, concluye el Gobierno británico, no se puede reprochar a la Comisión que ejercite una acción para obligar a Irlanda a ajustarse a los artículos 59 y 60 del Tratado y a la Directiva 78/473.

2. *Sobre el fondo*

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

a) La *Comisión* sostiene que los artículos 59 y 60 del Tratado obligan a los Estados miembros a permitir, desde la expiración del período transitorio, la libre prestación de servicios en todos los sectores, luego también en el sector del coaseguro. Toda medida nacional que restrinja la prestación de servicios por parte tanto de la entidad abridora como de los demás aseguradores resultará por consiguiente contraria al Tratado. Es decir, dichos artículos suprimen especialmente, respecto a las personas que prestan servicios, toda exigencia de una residencia habitual en el territorio donde los servicios han de prestarse, puesto que tal exigencia tendría como resultado privar al artículo 59 de todo efecto útil.

En el contexto del párrafo 3 del artículo 60 del Tratado —disposición que sólo contempla el caso en que el prestador de los servicios, para la realización de su prestación, haya de ejercer su actividad en el país en que dicha prestación se lleva a cabo, y siempre que dicha actividad se ejerza allí con carácter temporal mediante una presencia física—, añade la Comisión, el Tribunal de Justicia ha reconocido que siempre cabrá la imposición de ciertas restricciones a la libre prestación de servicios, en la medida en que dichas restricciones sean objetivas, vengan exigidas por el interés general y resulten necesarias para la protección de la actividad particular o del sector económico de que se trate, y en la medida en que se impongan a toda persona o empresa que opere en dicho Estado. No se podrán imponer tales restricciones, sin embargo, cuando el prestador de los servicios esté ya sujeto a disposiciones similares en el Estado de su establecimiento.

Por otra parte, la Comisión recuerda que las Directivas de coordinación previstas en el apartado 2 del artículo 57 y en el artículo 66 del Tratado no pretenden establecer, sino simplemente facilitar, las libertades del Tratado. Por consiguiente, respecto del coaseguro, ni la primera Directiva de coordinación, a saber, la Directiva 73/239, ni especialmente la Directiva 78/473, pueden interpretarse como si tuviesen por finalidad establecer en el sector de los seguros las libertades que el Tratado prevé. A fortiori, continúa la Comisión, tampoco pueden interpretarse en un sentido que limite o excluya (provisionalmente) de la libre prestación de servicios ciertas actividades. Ambas Directivas deberán interpretarse de conformidad con las disposiciones del Tratado.

Por lo que se refiere más concretamente a la Directiva 78/473, la Comisión explica que

ella presentó su primera propuesta al Consejo en mayo de 1974. Había basado su proyecto en la idea de que era lícito para un Estado miembro exigir que la entidad abridora estuviese establecida en el país del riesgo. Ahora bien, como consecuencia de la sentencia de 3 de diciembre de 1974 (Van vinsbergen, 33/74, Rec. 1974, p. 1299), la Comisión estimó, por razones claramente indicadas en la exposición de motivos de la propuesta modificada, que no era lícito, con respecto a los artículos 59 y 60 del Tratado, exigir que la entidad abridora estuviese establecida en dicho país. Ésa es la razón por la cual la Comisión no recogió dicha disposición de su propuesta inicial en la propuesta modificada que sometió a la consideración del Consejo en mayo de 1975. Todas las demás disposiciones que figuran en la propuesta original y que fueron recogidas en la propuesta modificada que el Consejo adoptó a continuación deben ser consideradas a la luz de este cambio fundamental de la actitud de la Comisión. En particular, no puede invocarse ninguna de ellas en apoyo de una interpretación de la letra c) del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 78/473 que permita llegar a la conclusión de que dicha disposición autoriza a los Estados miembros a exigir que la entidad abridora esté establecida en el Estado del riesgo. La Comisión subraya que el texto deja esta pregunta sin respuesta, como lo prueba claramente la declaración ya citada de 23 de mayo de 1978, que consta en el acta de la sesión del Consejo en la que se adoptó la Directiva.

b) El *Gobierno neerlandés* recuerda que el Tribunal de Justicia ha declarado claramente, en varias ocasiones, que las disposiciones contenidas en el artículo 59 del Tratado se hicieron directa e incondicionalmente aplicables en el momento de la expiración del período transitorio. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ello no excluye que, por la particular naturaleza de ciertos servicios, se establezcan normas específicas que puedan limitar la libre prestación de servicios. Esto implica, en particular, que en sectores particularmente sensibles se puedan adoptar, para garantizar el interés general, normas aplicables a toda persona o empresa que se encuentre en el territorio del Estado miembro donde se preste el servicio, siempre que el interés contemplado no esté ya protegido por las normas a las que la persona o la empresa que presta el servicio se encuentra sometida en el Estado en que está establecida.

El Gobierno neerlandés considera, sin embargo, que aunque la coordinación en la materia no se haya completado todavía, la aplicación íntegra del artículo 59 del Tratado y de las disposiciones de la Directiva 78/473 no puede estar de hecho sujeta a la condición de que se haya logrado dicha coordinación (veáse la sentencia de 27 de febrero de 1980, Comisión contra Dinamarca, 171/78, Rec. 1980, p. 466), puesto que, sobre todo, las condiciones esenciales para un control adecuado en el Estado de establecimiento han sido ya coordinadas por la Directiva 73/239.

c) El *Gobierno británico* señala que la situación actual de la armonización en la materia no tiene influencia alguna sobre la prohibición primaria de toda discriminación, contenida en el Tratado, en particular en su artículo 59. Habida cuenta del efecto directo de las disposiciones del Tratado desde la expiración del período transitorio, los planes de directivas previstos por el Tratado tienen el papel de facilitar el ejercicio de las libertades que el mismo garantiza, y no el de establecer dichas libertades. Por todo ello, añade el Gobierno británico, la falta de disposiciones comunitarias que coordinen los requisitos establecidos a escala nacional no puede justificar la imposición de restricciones a la libre prestación de servicios. Sigue siendo necesario adoptar directivas para garantizar el reconocimiento mutuo de los diplomas, certificados y demás pruebas formales de los méritos poseídos, así como la co-

ordinación de las disposiciones nacionales relativas al acceso y al ejercicio de actividades independientes. No obstante, cuando el interés general se encuentre suficientemente protegido por las medidas aplicadas en el Estado miembro en el que una persona o empresa esté establecida, el Estado miembro en el que dicha persona o empresa preste los servicios no podrá invocar la ausencia de medidas de coordinación para justificar las restricciones impuestas a la libre prestación de servicios.

d) El *Gobierno irlandés* considera que los artículos 59 y 60 del Tratado deben interpretarse tanto en el contexto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, especialmente de las sentencias de 3 de diciembre de 1974 (van Binsbergen, ya citada), de 17 de diciembre de 1981 (Webb, 279/80, Rec. 1981, p. 3305) y de 10 de febrero de 1982 (Transporoute, 76/81, Rec. 1982, p. 417), como a la luz de las negociaciones emprendidas por el Consejo de conformidad con el apartado 2 del artículo 57 del Tratado.

Según esta jurisprudencia, los artículos 59 y 60 son directamente aplicables y crean derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben salvaguardar, aunque previamente el Consejo no haya adoptado las directivas de armonización. *A priori*, resulta contrario a las normas del Tratado que un Estado miembro, antes de autorizar la libre prestación de servicios, exija que el prestador, establecido en otro Estado miembro, se establezca en su territorio. El Tribunal de Justicia ha considerado, no obstante, que podía haber excepciones.

De este modo, la necesidad de proteger el interés general puede justificar que un Estado miembro exija determinados requisitos e incluso, en su caso, la obligación para la empresa de que se trate de estar en posesión de una autorización oficial concedida por el Estado en cuestión.

e) El *Gobierno belga* precisa que los artículos 59 y 60 del Tratado, que son 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).

A continuación, en virtud del párrafo 3 del artículo 60 del Tratado, la prestación de servicios deberá llevarse a cabo respetando las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en el país destinatario de la prestación, tanto si hay desplazamiento físico del prestador como si éste actúa a través de intermediarios o por correspondencia.

Por otra parte, la interpretación de las disposiciones del Tratado no puede hacerse sin referencia a las Directivas de armonización previstas en 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.

Por último, el Gobierno belga sostiene que el Tribunal de Justicia ha admitido, en varias ocasiones, el principio según el cual ciertas normas o requisitos nacionales, aunque obstaculicen o perturben la libre prestación de servicios, pueden ser conformes al Tratado si se justifican por el interés general y si son objetivamente necesarios para garantizar la realización de los objetivos que pretenden salvaguardar.

f) El *Gobierno danés* insiste sobre todo en el hecho de que las normas de Derecho comunitario y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en lo relativo a la circulación de

mercancías y a las prestaciones de servicio están basadas en las mismas reflexiones, y en que es preciso respetar el nivel de protección fijado políticamente por los Estados miembros, tanto respecto a las mercancías como respecto a las prestaciones de servicios, cuando dicha protección sirva al interés general y además cumpla determinados requisitos, establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

La sistemática misma del Tratado demuestra que, como punto de partida, tales diferencias habrán de desaparecer como consecuencia de los trabajos de armonización. Si los Estados miembros tuviesen siempre la obligación de aceptar la importación de servicios legalmente prestados en el Estado de origen, se derivarían consecuencias imprevisibles en cuanto a la posibilidad de determinar de manera autónoma el nivel de protección deseado en cada Estado. Por lo que respecta a la circulación de mercancías, añade el Gobierno danés, el Tribunal de Justicia, en particular en su sentencia de 17 de diciembre de 1981 (Frans-Nederlandse Maatschappij, 272/80, Rec. 1981, p. 3277), ha admitido la posibilidad de exigir, para proteger ciertos intereses de carácter general, una autorización adicional en el Estado de importación, aun teniendo en cuenta los controles efectuados en el Estado de exportación. Trasladada al campo de los servicios, esta doctrina significa que, en defecto de armonización comunitaria, el Estado miembro puede imponer al prestador de servicios un sistema de autorización, a condición de que este sistema se base en motivos de interés general dignos de protección, de que no sea discriminatorio y de que, debido entre otros motivos a que las disposiciones del Estado de establecimiento no resulten suficientes a este respecto, sea necesario para garantizar el nivel de protección deseado. El Gobierno danés considera que estos criterios coinciden con los que pueden deducirse de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de prestación de servicios.

g) Según el *Gobierno francés*, la libre prestación de servicios es una libertad, pero no es incondicional ni absoluta puesto que, en defecto de armonización, los Estados miembros conservan su competencia normativa, que, por definición, sólo puede tener efectos restrictivos sobre la actividad que regula. Además, los Estados miembros pueden aplicar esta normativa a los prestadores no establecidos. Esto resulta, en particular, del párrafo 3 del artículo 60 del Tratado, que se refiere expresamente al ejercicio de una actividad por el prestador, pero no a su desplazamiento físico. En consecuencia, continúa el Gobierno francés, en defecto de normas armonizadas o cuando dicha armonización sea limitada, los Estados miembros tienen competencia para regular cualquier actividad de servicios. Esta legislación nacional será también aplicable a los prestadores no establecidos, sin perjuicio de que se tenga en cuenta la especificidad de la actividad ejercida con carácter temporal en relación con la misma actividad ejercida con carácter permanente. Por otra parte y habida cuenta de la particular naturaleza de ciertas prestaciones de servicios, podrán imponerse al prestador exigencias específicas, siempre que respondan al interés general, que sean requeridas por la aplicación de las normas que rigen ese tipo de actividad, que se apliquen de manera no discriminatoria y que el interés en cuestión no esté ya salvaguardado por las normas a las que el prestador se halla sometido en el Estado miembro donde está establecido.

ii) *Sobre la obligación de la entidad abridora de obtener autorización y estar, para ello, establecida en Irlanda o bien de informar al Ministro competente y obtener su consentimiento, según los casos*

a) A juicio de la *Comisión*, la obligación de la entidad abridora de obtener autorización

y estar para ello establecida en Irlanda (de conformidad con el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento de 1983) o bien, en ciertos casos, de informar al Ministro de Industria y obtener su consentimiento (de conformidad con el apartado 2 del artículo 4 del mismo Reglamento) constituye una restricción injustificada a la libre prestación de servicios, contraria a los artículos 59 y 60 del Tratado y no autorizada por la Directiva 78/473.

En lo que se refiere a las alegaciones del Gobierno irlandés, basadas en su interpretación de la Directiva 78/473, la Comisión se remite en particular a los antecedentes de ésta descritos anteriormente. En efecto, el texto de base de la Directiva reviste un carácter esencialmente neutro y la cuestión que constituye el objeto del presente litigio únicamente puede dilucidarse con referencia a la interpretación fundamental de los artículos 59 y 60.

La Comisión precisa que los servicios de seguros son, por su propia naturaleza, operaciones transnacionales que pueden ser de tres tipos:

— el asegurador puede desplazarse en persona al país donde está localizado el riesgo (tipo 1);

— el asegurado puede desplazarse al lugar de actividad del asegurador en otro Estado miembro y concertar en él la operación de que se trate (tipo 2);

— ninguno de los dos se desplaza y el contrato se celebra mediante alguno de los diversos sistemas modernos de comunicación (tipo 3).

A juicio de la Comisión, toda exigencia de que la entidad abridora se establezca en Irlanda o de que, al menos, obtenga autorización del Ministro irlandés competente, haría ilusoria la libertad de prestar los tres tipos de servicios. Además, añade la Comisión, en lo que se refiere a las operaciones de los tipos 2 y 3, parece que Irlanda, mediante la exigencia de un establecimiento, pretende no sólo controlar las actividades de los aseguradores que se desplazan personalmente a su territorio para concluir las operaciones, sino también la actividad de los aseguradores que no abandonan nunca el lugar donde radican. Ahora bien, los Estados miembros no son libres para decidir los métodos de prestación de servicios que autorizarán ni los que prohibirán efectivamente, toda vez que la libertad de prestación de servicios está garantizada por el Tratado.

Por lo que respecta a las restricciones a la libre prestación de servicios que el Tribunal de Justicia ha reconocido efectivamente, la Comisión recuerda que las mismas se refieren en gran medida a las operaciones del tipo 1 descritas anteriormente. Sin embargo, el alcance del presente problema va mucho más allá de esta situación, puesto que la prestación de servicios por la entidad abridora en el marco del coaseguro, a saber, asumir el riesgo, prestar u ofrecer la cobertura del riesgo, no requiere en modo alguno el desplazamiento del prestador más allá de las fronteras. Ahora bien, ninguna de las excepciones admitidas por el Tribunal de Justicia con base en el párrafo 3 del artículo 60 del Tratado pueden aplicarse a los otros dos tipos de prestaciones indicadas.

La Comisión comprende que, en interés general, los Estados miembros conserven cierta facultad de control sobre la actividad del coaseguro. No obstante, dicho control no podrá en ningún caso conducir a la anulación del derecho de la entidad abridora a ejercer sus funciones en un régimen de libre

prestación de servicios. Y además será preciso que el control, toda vez que produce un efecto restrictivo, sea necesario. A este respecto, la Comisión no puede admitir que para proteger al asegurado y a los terceros sea objetivamente necesaria la exigencia de establecimiento, ni siquiera que lo sea, en lo que se refiere a los riesgos transferidos de que se trata, la necesidad de obtener la autorización del Ministro competente. En efecto, por su naturaleza, el coaseguro normalmente sólo cubre los grandes riesgos, principalmente industriales, comerciales o relacionados con los transportes, de manera que no existe una desigualdad básica entre el asegurador y el tomador del seguro que requiera una especial protección de este último. Además, la de seguros es una actividad que ha sido estrechamente controlada en todos los Estados miembros, incluso antes de la primera Directiva de coordinación. Los aseguradores de los Estados miembros son, pues, en todo caso, empresas autorizadas a ejercer la actividad de seguros en su país. Además, en cualquier caso, tras la adopción de la primera Directiva, los intereses económicos de los aseguradores y de los terceros se encuentran debidamente protegidos en el marco de las disposiciones armonizadas del Derecho comunitario vigente. En efecto, mediante dicha Directiva, se confiere al Estado de establecimiento una competencia global de vigilancia e incluso de control de los aspectos financieros de las operaciones de las empresas de seguros. La incorporación al Derecho nacional de dicha Directiva tiene, pues, como consecuencia el que todos los aseguradores establecidos en algún Estado miembro satisfagan ya las exigencias establecidas en interés general. Los Estados miembros en los que se realiza la prestación de los servicios de seguro pueden y deben confiar en los Estados miembros de establecimiento, a quienes incumbe la responsabilidad en virtud de la Directiva. En lo que se refiere a los aspectos de la vigilancia que no están cubiertos por la primera Directiva, los Estados miembros no pueden imponer medidas cuyo efecto restrictivo sobre la libre prestación de servicios no sea proporcionado al objetivo perseguido. Por último, la Comisión considera que el seguro en cuanto sector de actividad no tiene nada de intrínsecamente «sensible», que ocupa efectivamente un lugar importante en la vida económica de los Estados desarrollados, pero que esta razón no basta por sí sola para incluir el seguro entre las excepciones al artículo 59 del Tratado establecidas por el Tribunal de Justicia.

b) El *Gobierno neerlandés* no puede aceptar la interpretación irlandesa de la Directiva 78/473, según la cual la letra c) del apartado 1 del artículo 2 de dicha Directiva exige que la entidad abridora esté autorizada y establecida en el Estado miembro donde esté localizado el riesgo. A este respecto, el Gobierno neerlandés se basa especialmente en los antecedentes de la Directiva, tal como han sido descritos anteriormente.

Por otra parte, si la concepción del Gobierno irlandés fuese correcta, privaría de todo efecto útil al artículo 59, que tiene precisamente como objetivo suprimir los obstáculos a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad por personas que no estén establecidas en el Estado miembro donde haya de prestarse el servicio.

Según el Gobierno neerlandés, después de la coordinación efectuada por la Directiva 73/239, nada puede justificar la exigencia de autorización y de establecimiento a partir de la normativa impugnada. La exigencia de autorización y de establecimiento planteada por Irlanda conduce a un doble control que tiene como consecuencia una injustificable discriminación de los aseguradores establecidos en otros Estados miembros respecto de los aseguradores irlandeses. Semejantes medidas de control son también contrarias al principio de proporcionalidad por cuanto van más allá de lo que resulta estrictamente

necesario para alcanzar el objetivo perseguido. En efecto, la autoridad de control del Estado miembro donde se presta el servicio podría en cualquier momento pedir *a posteriori* al asegurador afectado cuantos datos precise y, eventualmente, establecer una colaboración con la autoridad de control del Estado miembro donde el asegurador esté establecido.

c) El *Gobierno británico* alega que la Directiva 78/473, correctamente interpretada, no puede justificar que en las operaciones de coaseguro comunitario se imponga a la entidad abridora la obligación de obtener autorización en el país donde está localizado el riesgo.

Más concretamente, el Gobierno británico manifiesta que, de conformidad con el artículo 3 de la Directiva 78/473, las empresas que tengan su domicilio social en un Estado miembro y que estén sometidas y cumplan las disposiciones de la Directiva 73/239, tendrán derecho a participar en las operaciones de coaseguro, tal como se definen en el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 78/473, sin que estén sujetas a ninguna otra disposición aparte de las contenidas en esta última Directiva. Por consiguiente, sólo será posible imponer a la entidad abridora la obligación de estar autorizada y establecida en el Estado miembro donde está localizado el riesgo cuando así lo prevea la Directiva expresa o implícitamente. Ahora bien, la Directiva 78/473 no estipula expresamente que la entidad abridora haya de estar autorizada o establecida en el Estado miembro mencionado. En particular, en lo que respecta a la letra c) del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva, el Gobierno británico opina que las condiciones previstas en el apartado 1 del artículo 2 de la misma tienen carácter descriptivo y no normativo y que definen las características de la categoría de operaciones de coaseguro comunitario a la que se aplican los artículos 4 a 7 de dicha Directiva. Si bien la letra c) del apartado 1 del artículo 2 se refiere a las «condiciones previstas» por la Directiva 73/239, ninguna disposición de esta Directiva prevé además una autorización especial para la actividad consistente en la prestación de servicios. Además, interpretar la Directiva 78/473 en el sentido de que exige el establecimiento de la entidad abridora en el país donde está localizado el riesgo hace impracticable el seguro cuando el riesgo esté localizado en más de un Estado miembro. Ahora bien, los riesgos que trascienden las fronteras existentes en la Comunidad constituyen el tipo mismo de los riesgos que pueden requerir el coaseguro comunitario. Si la entidad abridora tuviese que estar autorizada en el Estado donde está localizado el riesgo, tendría que haber más de una entidad abridora, lo que resultaría contrario a la letra a) del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva.

Por otra parte, el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento de 1983 contiene una restricción a la libre prestación de servicios que resulta discriminatoria y que no está justificada por el interés general. A este respecto, el Gobierno británico llama la atención sobre el hecho de que cuando un asegurador extranjero desea actuar en Irlanda en calidad de entidad abridora, el coste de esta operación se ve artificialmente incrementado por los gastos adicionales necesarios para ajustarse al ya citado artículo 4, lo que tiene por efecto afectar a la posición competitiva de los aseguradores extranjeros y favorecer el que en las operaciones de coaseguro comunitario se recurra a los aseguradores ya establecidos en Irlanda como entidades abridoras. Además, vista la naturaleza del coaseguro, resulta imposible afirmar que la protección del consumidor justifique, en este sector, restricciones como las impuestas por el artículo 4. Por lo demás, la Directiva 73/239 ya ha previsto un control financiero adecuado.

Por último, concluye el Gobierno británico, en el caso de los riesgos relativos al transporte contemplados en el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento de 1983, la obligación de obtener autorización previa del Ministro tiene un efecto restrictivo, afecta a las

posibilidades de prestar servicios de seguros en Irlanda en calidad de entidad abridora e instaura, también ella, una discriminación manifiesta entre los aseguradores instalados en Irlanda y los establecidos en otros Estados miembros.

d) El *Gobierno irlandés* alega que el artículo 4 del Reglamento de 1983 cumple las obligaciones que le vienen impuestas por la Directiva 78/473 y que se justifica por el interés general.

Más particularmente, el Gobierno irlandés subraya que los términos de la Directiva 78/473 autorizan expresamente las exigencias de autorización previstas en el apartado 1 del artículo 4. Como, a tenor de las disposiciones de la Directiva 73/239, todos los aseguradores que participen en un contrato de coaseguro comunitario habrán de estar autorizados en un Estado cualquiera de la Comunidad, hay que exigir algún requisito especial para el caso de la entidad abridora a que hace referencia lo dispuesto expresamente por la letra c) del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 78/473. Por consiguiente, es ineludible la interpretación de que la entidad abridora debe estar autorizada en el Estado miembro donde está localizado el riesgo. Esta interpretación viene corroborada, en particular, por el cuarto considerando, así como por las disposiciones de la letra e) del apartado 1 del artículo 2 y las del artículo 4 de la Directiva 78/473, que únicamente tienen sentido en el contexto de una entidad abridora establecida en el Estado donde se localiza el riesgo, donde dicha entidad abridora tiene conocimiento de las disposiciones aplicables y está sujeta a control.

Por otra parte, el Gobierno irlandés sostiene que, debido al carácter delicado del sector de los seguros y a motivos de interés general que obligan a las autoridades nacionales a regular este campo de actividad, resulta evidente que, en defecto de una armonización previa de las legislaciones nacionales, la libertad ilimitada de realizar prestaciones de servicios en materia de seguros constituiría una grave amenaza para el interés general. A este respecto, continúa el Gobierno irlandés, la Directiva 73/239 no pretende armonizar todos los aspectos del necesario control de la actividad de seguros ni las disposiciones legales aplicables a dicha actividad. La necesidad de una armonización aparece también en las discusiones relativas a la propuesta de segunda Directiva. A falta de previa armonización, el requisito de autorización, tal como está previsto en el apartado 1 del artículo 4 del Reglamento de 1983, resulta necesario, pues, para garantizar la adecuada protección de los asegurados y terceros. A este respecto, el Gobierno irlandés subraya que corresponde en primer lugar al Estado miembro en cuyo territorio está localizado el riesgo determinar cuál es el interés general en lo relativo a las actividades ejercidas en su territorio; que la situación que se produce cuando un asegurador experimenta dificultades afecta a todas las personas por él aseguradas, y que dicha situación es, por consiguiente, una de las que el interés general exige evitar; y, por último, que el requisito de que la entidad abridora esté establecida en el Estado miembro del riesgo es la medida menos restrictiva para garantizar un control adecuado de las actividades de seguro.

El Gobierno irlandés subraya asimismo que el Tribunal de Justicia, en su jurisprudencia, ha reconocido la importancia de la protección del interés general en el sector de que se trata y la interacción de dicho interés con los artículos 59 y 60 del Tratado. En particular, el Gobierno irlandés rechaza que las sentencias del Tribunal de Justicia proporcionen una fundamentación de la distinción realizada por la Comisión entre las llamadas operaciones de los tipos 1, 2 y 3. Dicha distinción es artificial y contradictoria y nada permite afirmar que el principio enunciado en el párrafo 3 del artículo 60 del Tratado o los argumentos sobre el interés general aducidos por el Gobierno irlandés no deban ser tomados en consideración por el hecho de que los aspectos técnicos de la prestación de servicios no impliquen el desplazamiento físico del prestador.

Por último, por lo que respecta al consentimiento del Ministro, previsto en el apartado 2 del artículo 4 del Reglamento de 1983, el Gobierno irlandés subraya que dicho consentimiento tiene carácter general y que, en la práctica, se concede en todos los casos.

e) El *Gobierno belga* considera que el Reglamento impugnado resulta conforme con la Directiva 78/473. Un examen más profundo del texto de esta Directiva muestra, en efecto, que ha sido redactado sobre la base del supuesto de que la entidad abridora está autorizada en el país del riesgo, de conformidad con la Directiva 73/239.

Esta opinión se deduce especialmente 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, a cuyo tenor 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».

Por otra parte, el Gobierno belga estima que el carácter específico del sector de los seguros y el grado demasiado parcial de la armonización realizada justifican el mantenimiento de los requisitos nacionales de control en el país de la prestación. Dichos requisitos se justifican por el interés general, que coincide en esta materia con la protección de los consumidores, y resultan objetivamente necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas profesionales, impuestas a las empresas establecidas, sin las cuales no resultaría posible la igualdad en la competencia.

Por último, el Gobierno belga opina que la normativa discutida es conforme a las disposiciones de los artículos 59 y 60 del Tratado. A este respecto, subraya que la normativa nacional irlandesa, lo mismo que la Directiva 78/473, no tiene como objetivo obligar a la entidad abridora a establecerse o a obtener autorización en Irlanda, sino conceder facilidades a los coaseguradores cuando la entidad abridora esté establecida o autorizada.

f) El *Gobierno danés* estima que las obligaciones de establecimiento y de autorización vigentes en Irlanda cumplen los criterios fijados por el Derecho comunitario. En efecto, no han sido todavía adoptadas por el Consejo las normas que podrían garantizar un nivel de protección común suficiente y que permitirían suprimir las obligaciones nacionales; en particular, la armonización realizada por la primera Directiva 73/239 no tiene por objeto establecer de modo exhaustivo un nivel de protección común y crear así una base satisfactoria para la libre prestación de servicios.

Según el Gobierno danés, es oportuno referirse a las experiencias realizadas en los Estados Unidos, donde continúa admitiéndose que los Estados de la Federación pueden establecer normas para todas las compañías de seguros que ejerzan una actividad en el Estado en cuestión, que obligarán también a la compañías de los demás Estados de la Federación. Esta competencia incluye asimismo el derecho de imponer una obligación de establecimiento y de autorización.

g) El *Gobierno francés* estima que es indiscutible que la prestación de servicios de seguros reviste una particular naturaleza y que las consideraciones de orden público y de interés general que suscita justifican la adopción y la aplicación al prestador de normas profesionales. Habida cuenta de esta situación, la coordinación realizada por la Directiva 73/239 es solamente parcial. Por consiguiente, añade el Gobierno francés, los Estados miembros tienen derecho, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a imponer al prestador no establecido exigencias específicas, justificadas por el interés general y motivadas por la aplicación de normas profesionales.

Sobre la base de un análisis de las disposiciones de la Directiva 78/473, el Gobierno francés concluye que la incorporación efectuada por Irlanda resulta conforme con la

Directiva. Además, el Gobierno francés considera que no son contrarias al Tratado ni la Directiva ni la incorporación que de ella ha efectuado Irlanda. Según el Gobierno francés, en efecto, si bien resulta imperativo que las normas de orden público o de interés general dictadas por los Estados miembros sean aplicadas y cumplidas, no es posible que el Estado de origen del prestador controle el cumplimiento por este último de las normas en vigor en el Estado de destino. Además, la exigencia de una autorización previa y/o de un establecimiento permanente no resulta desproporcionada con la finalidad perseguida y no constituye en modo alguno una repetición inútil de la autorización que el asegurador debe obtener en su Estado de origen con arreglo a la Directiva 73/239. En efecto, la autorización que el asegurador ha de obtener en su Estado de origen únicamente es válida para las actividades que ejerza en el territorio de dicho Estado.

iii) *Sobre la prohibición de las operaciones de coaseguro relativas a riesgos inferiores a determinados umbrales*

a) La *Comisión* sostiene que Irlanda ha incumplido las obligaciones derivadas de los artículos 59 y 60 del Tratado, por cuanto las disposiciones adoptadas por Irlanda para la incorporación de la Directiva 78/473 excluyen, en el sector del coaseguro, las prestaciones de servicios relativas a riesgos inferiores a los umbrales fijados por dicha normativa.

La Comisión admite que la regulación coordinada por la Directiva 78/473 sólo se aplica a los contratos de cierta importancia. Por otra parte, la Comisión no quiere oponerse a los umbrales económicos que los Estados miembros han fijado para delimitar el ámbito de aplicación de la Directiva 78/473. No obstante, habida cuenta de la libertad fundamental prevista por los artículos 59 y 60 del Tratado, la Comisión no puede admitir que, en virtud de la Directiva 78/473, todo Estado miembro tenga el derecho de oponerse al coaseguro siempre que no se alcancen dichos umbrales. En efecto, añade la Comisión, el coaseguro relativo a contratos cuyo valor se sitúa por debajo de dichos umbrales sigue rigiéndose por la libertad fundamental del Tratado y está permitido en cuanto tal, sin que la entidad abridora esté sometida a la exigencia de un establecimiento ni incluso a la obligación de obtener autorización del Ministro competente.

b) El *Gobierno irlandés* niega que el coaseguro relativo a contratos cuya cuantía sea inferior a los umbrales fijados por el Reglamento de 1983 deba seguir sujeto a las libertades consagradas por el Tratado. A este respecto, el Gobierno irlandés recuerda especialmente que, a guisa de primer principio, la Directiva 78/473 se refiere únicamente a los riesgos cuya garantía, por la naturaleza o importancia de los mismos, exija la participación de varios aseguradores. En ese caso, resulta razonable prever umbrales. Por último, los umbrales previstos por la normativa irlandesa no han sido fijados unilateral ni arbitrariamente. Por el contrario, fueron determinados en el marco de la conferencia de las autoridades encargadas del control de los seguros en la Comunidad.

c) El *Gobierno belga* recuerda que, según el apartado 2 del artículo 1 de la Directiva 78/473, confirmado por el párrafo 2 del artículo 8, esta Directiva únicamente se aplica a cierta categoría de riesgos. En consecuencia, resulta evidente que sólo podrán beneficiarse de las ventajas concedidas por la Directiva los riesgos cuya magnitud sea superior a dichos umbrales. Las operaciones de coaseguro que se refieren a los demás riesgos seguirán, pues, con arreglo al apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 78/473, sujetas a las legislaciones nacionales existentes en el momento de la entrada en vigor de la Directiva. El Gobierno belga concluye que la normativa irlandesa resulta conforme con la Directiva.

Por lo demás, añade el Gobierno belga, a la espera de una ulterior coordinación, las operaciones no contempladas por la Direc-

tiva se encuadran en el régimen general de la libre prestación de servicios, régimen que comprende limitaciones provisionales de dicha libertad, y ello de conformidad plena con el Tratado y con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Por consiguiente, el Gobierno belga sostiene que la normativa impugnada tampoco es contraria a los artículos 59 y 60 del Tratado.

iv) *Sobre la violación del efecto directo y de la primacía del Derecho comunitario*

a) La *Comisión* alega que Irlanda ha incumplido las obligaciones derivadas del efecto directo de los artículos 59 y 60 del Tratado y del principio de la primacía del Derecho comunitario, por cuanto las autoridades irlandesas aplican una normativa nacional contraria a dichas disposiciones. En efecto, cuando una disposición de Derecho comunitario es directamente aplicable, incumbe a las autoridades nacionales aplicarla, aunque sea contraria al Derecho interno. A juicio de la Comisión, el hecho de que un Estado miembro no otorgue prioridad al Derecho comunitario en tales circunstancias es constitutivo de una infracción, separada y distinta, del Derecho comunitario.

b) El *Gobierno irlandés* mantiene que él ha incorporado siempre a su legislación interna las obligaciones que le imponen tanto los artículos 59 y 60 del Tratado como la Directiva 78/473. Por otra parte, hace referencia a sus precedentes observaciones, las cuales se aplicarán *mutatis mutandis* en lo relativo a esta tercera pretensión de la Comisión.

c) Los *Gobiernos belga y francés* concluyen que, al resultar la normativa irlandesa conforme con el Derecho comunitario, su aplicación tampoco puede constituir una infracción.

IV. Fase oral

El Gobierno de Irlanda, parte demandada, representado por los Sres. J. D. Cooke, SC, y J. O'Reilly, Barrister; el Gobierno belga, representado por el Sr. R. Hoebaer; el Gobierno danés, representado por el Sr. L. Mikaelsen, asisitido por el Sr. C. Gulmann; el Gobierno francés, representado por el Sr. R. de Gouttes; El Gobierno neerlandés, representado por el Sr. D. J. Keur; el Gobierno británico, representado por los Sres. N. Phillips, QC, y P. Lasok, así como la Comisión de las Comunidades Europeas, parte demandante, representada por el Sr. D. Gilmour, asistido por los Sres. E. Steindorff y A. Philip, fueron oídos en la vista de los días 6 y 7 de noviembre de 1985, en la que expusieron sus observaciones orales.

En la vista, la Comisión precisó que la segunda pretensión no se dirige contra la fijación unilateral de la cuantía de los umbrales, sino contra la existencia misma de tales umbrales. Dicha pretensión 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, limitar la dispensa de las obligaciones de establecimiento y de autorización únicamente 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.

O. Due
Juez Ponente