CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO LA PERGOLA

presentadas el 17 de junio de 1997 *

I. Introducción

1. Los recursos por incumplimiento de que se trata, interpuestos por la Comisión, versan sobre si el ordenamiento interno del Reino de España ha sido adaptado o no a las Directivas 91/371/CEE y 92/49/CEE dentro de los plazos señalados. Me referiré a ambos recursos de forma conjunta. En efecto, el texto legal que el Reino de España adoptó para cumplir estas obligaciones y que es objeto de impugnación por parte de la Comisión es el mismo para ambas Directivas.

II. Hechos

2. La Directiva 91/371/CEE del Consejo, de 20 de junio de 1991, referente a la aplicación del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la Confederación Suiza relativo al seguro directo distinto del seguro de vida, [1] establece, en el párrafo primero del artículo 1, la obligación de los Estados miembros de modificar, en el plazo de veinticuatro meses a contar desde su notificación, las disposiciones nacionales en la materia, para ajustarlas a dicho Acuerdo, informando inmediatamente a la Comisión de las medidas adoptadas. La fecha límite para la adaptación del ordenamiento interno era el 4 de julio de 1993.

3. La Directiva 92/49/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo distinto del seguro de vida y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 88/357/CEE (Tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida), [2] prevé en el artículo 57 la obligación de los Estados miembros de adoptar, antes del 31 de diciembre de 1993, las disposiciones de adaptación del ordenamiento interno, informando de ello inmediatamente a la Comisión.

4. Al no haber recibido, al finalizar los plazos antes mencionados, ninguna comunicación relativa a la adaptación del ordenamiento interno a las dos Directivas de que se trata, la Comisión inició el procedimiento administrativo previo, que finalizó con el envío al Reino de España de los dictámenes motivados relativos a ambas Directivas, respectivamente, el 31 y el 24 de octubre de 1994. Posteriormente, mediante escrito de 18 de enero de 1995 el Reino de España informó a la Comisión de que las autoridades competentes de dicho Estado miembro estaban preparando las medidas necesarias para dar cumplimiento a las dos Directivas antes citadas. No obstante, a 22 de noviembre de 1995 la Comisión todavía no había

* Lengua original: italiano.

1 — DO L 205, p. 48.

2 — DO L 228, p. 1.

recibido ninguna comunicación de que se hubiera producido la adaptación del Derecho interno y, en consecuencia, el 23 de noviembre de 1995 interpuso los dos recursos por incumplimiento de que se trata.

5. Con dichos recursos, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le impone el Tratado en sus artículos 5 y 189, al no haber adoptado las disposiciones necesarias para atenerse a las citadas Directivas o, subsidiariamente, al no haber comunicado tales disposiciones.

6. El Reino de España alegó que la adaptación a las Directivas objeto de litigio se había producido mediante la adopción de la Ley 30/1995, que fue notificada a la Comisión el 5 de diciembre de 1995, es decir, después de que se interpusieran los recursos. Por su parte, la Comisión negó que con la Ley 30/1995 se cumplieran las obligaciones de adaptación del Derecho interno establecidas por las dos Directivas, formulando a este respecto varias observaciones en el escrito de réplica y censurando la existencia de lagunas en la normativa española. En particular, la Comisión afirma que el Derecho interno no se ha adaptado a ciertas disposiciones de la Directiva 91/371, por ejemplo, a las destinadas a garantizar que el ejercicio de la actividad aseguradora sea autorizado automáticamente o a prohibir que se tomen en consideración las necesidades económicas del mercado. Además, por lo que respecta a la Directiva 92/49, la Comisión invoca la falta de adaptación del Derecho interno a las disposiciones de la Directiva en lo referente a la prohibición de tomar en consideración las necesidades económicas del mercado para conceder la autorización que permite el acceso a la actividad aseguradora, a las normas en materia de provisiones técnicas, a las reglas de congruencia establecidas en el artículo 23 de la Directiva, a las que hacen referencia a los principios rectores en materia de reaseguro y a las relativas a la posibilidad de recurso jurisdiccional. En la fase de dúplica, el Reino de España invocó la plena adaptación del Derecho interno a las disposiciones comunitarias objeto de litigio, mediante la remisión a la normativa general vigente en España en el sector de que se trata en relación con lo no expresamente dispuesto por la Ley 30/1995.

7. En la audiencia celebrada el 15 de mayo de 1997, la Comisión confirmó su punto de vista, si bien en términos generales: en su opinión, la adaptación del Derecho interno a las Directivas objeto de litigio por parte del Reino de España no es adecuada. No obstante, esta Institución no determinó de forma suficientemente precisa si y hasta qué punto los argumentos en los que se basa la parte demandada para invocar que se ha producido la adaptación del Derecho interno a las Directivas carecen de fundamento. Por su parte, el Reino de España afirmó que el complejo y articulado sistema normativo español que regula el sector de que se trata, en el que se inscriben las Disposiciones Derogatorias adoptadas por la Ley 30/1995, cumple perfectamente con las obligaciones impuestas por las dos Directivas objeto de litigio.

III. Análisis del litigio

8. Las partes están de acuerdo en la existencia del incumplimiento por lo que se refiere a la falta de adaptación del Derecho interno a las dos Directivas objeto de litigio dentro de los plazos señalados. Por consiguiente, procede estimar los recursos de la Comisión en este punto y declarar que el Reino de España

ha incumplido las obligaciones que le impone el Tratado, al no haber adaptado el Derecho interno a las dos Directivas de que se trata dentro de los plazos señalados.

9. En cambio, más compleja es la cuestión relativa a la plenitud y conformidad de la adaptación del Derecho interno a las dos Directivas objeto de litigio mediante la adopción de la Ley 30/1995.

Ha de indicarse, en primer lugar, que el debate sobre si la adaptación del Derecho interno se llevó a cabo de forma adecuada no surgió hasta el escrito de réplica de la Comisión. Ni siquiera en la vista pudo esta Institución precisar convenientemente las imputaciones formuladas contra la parte demandada y rebatir así las observaciones presentadas por esta última respecto a la normativa española en la que se basaba para aducir la conformidad del sistema legal nacional con las Directivas. A este respecto, recuerdo que el Tribunal de Justicia ha insistido en repetidas ocasiones sobre la exigencia de que los cargos imputados a un Estado miembro a través del recurso de incumplimiento sean siempre objeto del procedimiento administrativo previo. [3] Se trata de proteger el derecho de defensa del Estado miembro y de permitir que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre imputaciones bien definidas, sobre las que el propio Estado miembro haya podido definir su postura.

10. En mi opinión, en el presente litigio no se reúnen los requisitos necesarios para que el Tribunal de Justicia pueda hacer un examen completo de los cargos de la Comisión, que, por otra parte, no se formularon hasta la segunda parte de la fase escrita del procedimiento. En realidad, la defensa del Reino de España, según la cual un sistema normativo interno articulado cumple las obligaciones impuestas por las Directivas, no ha sido objeto de discusión entre las partes. No obstante, no creo que el hecho de que las imputaciones formuladas por la Comisión contra el Reino de España no se hayan analizado en profundidad durante el procedimiento deba llevar necesariamente al Tribunal de Justicia a la conclusión de que la parte demandada ha cumplido las obligaciones derivadas de ambas Directivas. Es cierto que, también en el procedimiento por incumplimiento ante este Tribunal de Justicia, rige el principio *actore non probante, reus absolvitur.* Sin embargo, también es cierto que la dificultad demostrada por la Comisión a la hora de identificar los puntos controvertidos de la legislación española de que se trata, que, por otra parte, no pueden determinarse fácilmente ni interpretarse con certeza, no es imputable, al menos en gran parte, a la propia Comisión. En efecto, la adopción de la Ley española cuyo carácter adecuado se discute en el presente procedimiento no fue notificada al ejecutivo comunitario, en el mejor de los casos, [4] hasta después de que se presentara el escrito de interposición del recurso. No respondería a un sentido básico de la justicia estimar que el Derecho interno fue correctamente adaptado a las Directivas de que se trata únicamente porque el Estado demandado adoptó nuevas normas en el curso del procedimiento, obligando a la demandante a reformular en consecuencia el objeto del recurso por incumplimiento. [5] Por otra parte, iría en contra de los principios de

3 — Sentencias de 14 de diciembre de 1995, Comisión/Irlanda (C-132/94, Rec. p. I-4789), y de 25 de abril de 1996, Comisión/Luxemburgo (C-274/93, Rec. p. I-2019), apartado 12.

4 — En efecto, inicialmente, la Comisión respondió al Reino de España, en el escrito de réplica, que no había recibido la notificación de la Ley 30/1995 hasta la presentación del primer escrito de contestación de la parte demandada. A este respecto, el Reino de España afirmó que la Ley controvertida se había notificado a la Comisión mediante escrito de 5 de diciembre de 1995.

5 — A este respecto, véanse las consideraciones del Abogado General Sr. Jacobs en el asunto C-247/93, Comisión/Luxemburgo, antes citado (punto 12).

economía procesal y de buena administración de justicia declarar libre de cargos al Estado demandado o, incluso, no pronunciarse en absoluto al respecto, obligando de hecho a la Comisión, en este último caso, a iniciar *ex novo* dos procedimientos por incumplimiento por los mismos motivos que los que se debaten en los presentes recursos.

11. En conclusión, considero que, en estas circunstancias y por las razones anteriormente expuestas, el Tribunal de Justicia no puede pronunciarse *funditus* respecto al fondo de las normas españolas controvertidas, para determinar si cumplen o no las obligaciones impuestas por las dos Directivas. Por otra parte, el Tribunal de Justicia no puede absolver al Reino de España de los cargos que se le imputan únicamente en virtud del principio *onus probandi incumbit ei qui dicit, non ei qui negat*, y aún menos pronunciar un *non liquet* sobre dicha parte del recurso, limitándose a resolver sobre la evidente falta de adaptación del Derecho interno a las dos Directivas dentro de los plazos señalados.

12. En cambio, considero útil, remitiéndome a un precedente jurisprudencial, [6] que, en este momento, el Tribunal de Justicia se pronuncie con carácter meramente interlocutorio sobre los aspectos relativos a la conformidad de la Ley española con el ordenamiento comunitario y señale a las partes un plazo dentro del cual deberán desarrollar los puntos controvertidos de la legislación de que se trata que no han quedado suficientemente claros durante el procedimiento. Ello permitirá al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre los recursos sólo después de que las partes hayan examinado conjunta y detenidamente las divergencias que todavía existen. En efecto, esta medida procesal permitiría que la Comisión formulara sus cargos con mayor precisión y daría al Reino de España la posibilidad efectiva de ejercitar plenamente su derecho de defensa.

IV. Conclusión

13. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

a) Pronunciándose con carácter definitivo:

Estime el recurso de la Comisión y declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones previstas por los artículos 5 y 189 del Tratado, al no haber

6 — Sentencia de 17 de diciembre de 1980, Comisión/Bélgica (149/79, Rec. p. 3881).

adoptado las medidas necesarias para adaptar el Derecho interno a las Directivas 91/371/CEE y 92/49/CEE dentro de los plazos señalados.

b) Pronunciándose con carácter interlocutorio:

Ordene que el Reino de España y la Comisión vuelvan a examinar conjuntamente la materia objeto de litigio y expongan los resultados al Tribunal de Justicia dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de la presente sentencia. El Tribunal de Justicia se pronunciará con carácter definitivo una vez finalizado el plazo.