CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO LA PERGOLA

apresentadas em 17 de Junho de 1997 *

I — Introdução

1. As acções por incumprimento em questão, intentadas pela Comissão, incidem sobre a questão de saber se as Directivas 91/371/CEE e 92/49/CEE foram ou não transpostas para a ordem jurídica interna do Reino de Espanha nos prazos fixados. Analisarei as duas acções em conjunto. Com efeito, o diploma legal que o Reino de Espanha adoptou para dar cumprimento a tais obrigações e que é impugnado pela Comissão é o mesmo para as duas directivas.

II — Matéria de facto

2. A Directiva 91/371/CEE do Conselho, de 20 de Junho de 1991, respeitante à aplicação do acordo entre a Comunidade Económica Europeia e a Confederação Suíça relativo ao seguro directo não vida [1], prevê, no seu artigo 1.°, a obrigação de os Estados-Membros alterarem, no prazo de 24 meses a contar da sua notificação, as disposições nacionais na matéria para torná-las conformes ao referido acordo, e de informarem imediatamente a Comissão das medidas adoptadas. A data-limite para a transposição era 4 de Julho de 1993.

3. A Directiva 92/49/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo não vida e que altera as Directivas 73/239/CEE e 88/357/CEE (terceira directiva sobre o seguro não vida) [2], dispõe, no artigo 57.°, que os Estados-Membros adoptarão, o mais tardar em 31 de Dezembro de 1993, as disposições de transposição para a ordem jurídica interna e informarão imediatamente a Comissão desse facto.

4. Não tendo recebido, no termo dos referidos prazos, qualquer comunicação relativa à transposição das duas directivas em questão, a Comissão deu início à fase pré-contenciosa que culminou com o envio ao Reino de Espanha dos pareceres fundamentados para as duas directivas, respectivamente em 31 de Outubro de 1994 e em 24 de Outubro de 1994. O Reino de Espanha informou então a Comissão, por carta de 18 de Janeiro de 1995, que as autoridades competentes estavam a preparar as medidas necessárias para

* Língua original: italiano.

1 — JO L 205, p. 48.

2 — JO L 228, p. 1.

dar cumprimento às duas directivas já referidas. Todavia, não tendo recebido qualquer comunicação relativa à sua transposição, a Comissão intentou, em 23 de Novembro de 1995, as duas acções aqui em causa.

5. Nas referidas acções, a Comissão pede ao Tribunal que declare que, ao não adoptar as disposições necessárias para dar cumprimento às mencionadas directivas, ou, a título subsidiário, ao não comunicar estas disposições, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 5.° e 189.° do Tratado.

6. O Reino de Espanha alegou que transpôs as directivas controvertidas através da adopção da Lei n.° 30/1995, que foi notificada à Comissão em 5 de Dezembro de 1995, ou seja, depois da propositura das acções. A Comissão, por seu turno, contestou que a Lei n.° 30/1995 satisfaça as obrigações de transposição definidas pelas duas directivas, adiantando a este respeito diferentes argumentos na sua réplica, e invocando as lacunas da legislação espanhola. A Comissão alega, em especial, que certas disposições da Directiva 91/371 não foram transpostas, como as destinadas a garantir que o exercício da actividade seguradora seja automaticamente autorizado, ou a proibir a tomada em consideração das necessidades económicas do mercado. Além disso, no que diz respeito à Directiva 92/49, a Comissão invoca a ausência de transposição das disposições da directiva relacionadas com a proibição de ter em conta as necessidades económicas do mercado para conceder a autorização para o exercício da actividade seguradora, das disposições em matéria de provisões técnicas, das regras de congruência do artigo 23.° da directiva, das que respeitam aos princípios directores em matéria de resseguro e de outras relativas à possibilidade de recurso judicial. Na sua tréplica, o Reino de Espanha alegou a plena transposição das disposições comunitárias controvertidas, remetendo para o regime geral em vigor em Espanha no sector em questão, quanto ao que não se encontra expressamente previsto na Lei n.° 30/1995.

7. Na audiência realizada em 15 de Maio de 1997, a Comissão confirmou, se bem que em termos genéricos, a sua posição: a transposição das directivas controvertidas pelo Reino de Espanha não é adequada. Todavia, a Comissão não determinou de modo suficientemente claro se e até que ponto os argumentos adiantados pela parte demandada para demonstrar a transposição das directivas careciam de fundamento. Por seu turno, o Reino de Espanha defendeu que o complexo e detalhado sistema normativo espanhol que rege o sector em questão, no qual se inserem as disposições derrogatórias previstas pela Lei n.° 30/1995, satisfaz plenamente as obrigações impostas pelas duas directivas em questão.

III — Análise do litígio

8. As partes estão de acordo quanto à existência do incumprimento no que diz respeito à ausência de transposição das duas directivas em causa nos prazos fixados. Por conseguinte, há que julgar procedentes as acções da Comissão quanto a este ponto e declarar

que o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado ao não transpor, nos prazos fixados, as duas directivas em questão.

9. Mais complexa é, em contrapartida, a questão relativa ao carácter exaustivo e conforme da transposição das duas directivas em causa através da adopção da Lei n.º 30/1995.

Assinale-se, antes de mais, que a discussão sobre o carácter adequado da transposição teve início na fase da réplica da Comissão. Também na audiência a Comissão não conseguiu determinar correctamente as acusações feitas à parte demandada nem responder, assim, às observações desta última que sustentava ser a legislação espanhola conforme às directivas. Recorde-se a este respeito que o Tribunal já insistiu em várias ocasiões que as acusações feitas a um Estado-Membro através da acção por incumprimento devem ser sempre preliminarmente objecto da fase pré-contenciosa [3]. E isto a fim de proteger o direito de defesa do Estado-Membro e de permitir ao Tribunal pronunciar-se sobre acusações bem definidas, relativamente às quais esse mesmo Estado-Membro tenha podido tomar posição.

10. Em minha opinião, no presente litígio, não se encontram reunidas as condições que permitam ao Tribunal proceder a uma análise exaustiva das acusações da Comissão que só foram aliás suscitadas na segunda parte da fase escrita. A defesa do Reino de Espanha, segundo a qual o seu sistema detalhado de disposições internas satisfaz as obrigações impostas pelas directivas, não foi na realidade objecto de discussão entre as partes. Todavia, considero que o facto de não se terem analisado em profundidade no decurso da instância as acusações adiantadas pela Comissão contra o Reino de Espanha deve necessariamente levar o Tribunal a concluir que a parte demandada cumpriu as obrigações decorrentes das duas directivas. Na realidade, mesmo num processo por incumprimento no Tribunal de Justiça, é aplicável o princípio *actore non probante, reus absolvitur*. No entanto, é também verdade que a dificuldade encontrada pela Comissão para precisar os pontos controvertidos da legislação espanhola em questão, que não é aliás fácil de descrever nem de interpretar, não é imputável, pelo menos em grande parte, à Comissão. A adopção da lei espanhola, cujo carácter adequado é aqui contestado, foi com efeito notificada ao executivo comunitário, na melhor das hipóteses [4], posteriormente à propositura da acção. Não seria conforme a um sentido básico de justiça considerar que as directivas em questão foram correctamente transpostas unicamente porque o Estado demandado adoptou novas disposições no decorrer da instância obrigando a demandante a reformular, em consequência, o objecto da acção por incumprimento [5]. Seria em seguida contrário aos princípios da economia processual e de uma boa administração da justiça não reter nenhuma acusação contra o Estado-Membro demandado, ou simplesmente nem

3 — Acórdãos de 14 de Dezembro de 1995, Comissão/Irlanda (C-132/94, Colect., p. I-4789), e de 25 de Abril de 1996, Comissão/Luxemburgo (C-274/93, Colect., p. I-2019, n.º 12).

4 — A Comissão tinha com efeito inicialmente acusado o Reino de Espanha na sua réplica de que a comunicação da Lei n.º 30/1995 lhe tinha chegado apenas com a contestação da parte demandada. O Reino de Espanha recordou a este respeito que a lei controvertida tinha sido notificada à Comissão por carta de 5 de Dezembro de 1995.

5 — Comparar a este respeito com as conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo Comissão/Luxemburgo, já referido, n.º 12.

sequer se pronunciar sobre este ponto, obrigando assim a Comissão, neste último caso, a iniciar *ex novo* dois processos por incumprimento pelas mesmas razões que as em discussão nos processos aqui pendentes.

11. Considero, em suma, que em tal situação e pelas razões expostas mais acima, o Tribunal não se pode pronunciar *funditus* quanto à conformidade das disposições espanholas controversas, para verificar se as mesmas satisfazem ou não as obrigações impostas pelas duas directivas. Por outro lado, o Tribunal não pode absolver o Reino de Espanha das acusações que lhe são feitas atendendo ao princípio *onus probandi incumbit ei qui dicit, non ei qui negate*, nem ainda menos pronunciar um *non liquet* sobre esta parte da acção, limitando-se a decidir sobre a ausência manifesta de transposição das duas directivas nos prazos fixados.

12. Em contrapartida, julgo ser útil, remetendo para um precedente jurisprudencial [6], que o Tribunal se pronuncie aqui apenas de forma interlocutória sobre os aspectos relativos à conformidade com o direito comunitário da lei espanhola, e fixe às partes um prazo em que estas lhe comunicarão os pontos controvertidos da legislação em questão ainda não suficientemente esclarecidos no decurso da instância. Tal permitirá ao Tribunal decidir sobre as acções apenas depois de aprofundadas pelas partes as divergências ainda existentes. Tal astúcia processual permitirá, com efeito, à Comissão formular as suas acusações com maior precisão e dará ao Reino de Espanha a possibilidade efectiva de exercer plenamente o seu direito de defesa.

IV — Conclusão

13. À luz das considerações feitas, penso que o Tribunal devia:

«a) a título definitivo:

julgar procedente a acção da Comissão e declarar que, ao não adoptar as necessárias medidas de transposição das Directivas 91/371/CEE do Conselho,

6 — Acórdão de 17 de Dezembro de 1980, Comissão/Bélgica (149/79, Recueil, p. 3881).

de 20 de Junho de 1991, respeitante à aplicação do acordo entre a Comunidade Económica Europeia e a Confederação Suíça relativo ao seguro directo não vida, e 92/49/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo não vida e que altera as Directivas 73/239/CEE e 88/357/CEE (terceira directiva sobre o seguro não vida), nos prazos fixados, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações previstas nos artigos 5.° e 189.° do Tratado;

b) a título interlocutório:

declarar e ordenar que o Reino da Espanha e a Comissão reexaminem em conjunto a matéria em litígio, apresentando um relatório ao Tribunal nos seis meses subsequentes à prolação do acórdão. O Tribunal de Justiça decidirá definitivamente após essa data».