

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el tribunal de grande instance de Strasbourg mediante dos resoluciones de 27 de junio de 1991, declara:

El artículo 30 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que no se aplica a una legislación de un Estado miembro que prohíba de modo general la reventa a pérdida.—*Due - Mancini - Moitinho de Almeida - Díez de Velasco - Edward - Kakouris - Joliet - Schockweiler - Rodríguez Iglesias - Grévisse - Zuleeg - Kapteyn - Murray.*

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 24 de noviembre de 1993.—*El Secretario, J.-G. GIRAUD; El Presidente, O. DUE.*

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
DE 17 DE NOVIEMBRE DE 1993 (\*) (\*\*)

«MEDIADORES DE SEGUROS.—NORMATIVA ESTATAL QUE PROHIBE CONCEDER BONIFICACIONES.—INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 3, LETRA F), 5, PÁRRAFO SEGUNDO, Y 85, APARTADO 1, DEL TRATADO»

En el asunto C-2/91, que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Kammergericht Berlin, destinada a obtener, en el proceso penal pendiente ante dicho órgano jurisdiccio-

---

(\*) Lengua de procedimiento: alemán.

(\*\*) En la misma fecha, el Tribunal de Justicia ha pronunciado sentencias en los asuntos C-185/91, *Reiff* (Bundesanstalt für den Güterfernverkehr y Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG), y C-245/91, *Ohra* (Ohra Schadeverzekeringen NV). Las tres sentencias establecen la misma doctrina al respecto de la interpretación de los artículos 3, letra f), 5, párrafo segundo, y 85 del Tratado CEE.

Es pertinente precisar que en estos tres asuntos, el Tribunal de Justicia, estimando necesario entablar un debate a fondo sobre la compatibilidad de determinadas normativas estatales con los artículos precitados del Tratado, ordenó mediante Auto de 9 de diciembre de 1992 la reapertura de la fase oral, solicitando a las partes del litigio principal, a los Estados miembros y a la Comisión que adoptaran postura sobre las siguientes cuestiones:

nal seguido contra el *Sr. Meng*, una decisión prejudicial sobre la interpretación de la letra f) del artículo 3, del párrafo segundo del artículo 5 y del apartado 1 del artículo 85 del Tratado,

1) «Desde 1985 (véase el XV Informe sobre la política de la competencia, Bruselas, 1985, pp. 101-102), la Comisión defiende la idea de que la obligación que tienen los Estados miembros de respetar la eficacia del artículo 85 únicamente les prohíbe: imponer, favorecer o facilitar prácticas colusorias prohibidas; reforzar los efectos de tales prácticas colusorias extendiéndolas a empresas que no participen en las mismas; o adoptar una medida pública que restrinja la competencia con la finalidad específica de permitir a las empresas sustraerse a los artículos 85 y 86, sin que pueda alegarse interés público alguno. ¿Qué medidas forman parte de la tercera categoría aquí mencionada? ¿Dónde deben incluirse las medidas controvertidas?»

2) «¿Qué razones justifican la distinción que hace la Comisión entre los casos en que una normativa estatal refuerza unas prácticas colusorias ya existentes y los casos en que se adopta una normativa que tenga el mismo contenido, sin estar precedida por prácticas colusorias?»

3) «En el supuesto de que se debiera considerar ilegal una medida estatal que tuviera los mismos efectos que una práctica colusoria celebrada entre empresas con el mismo objeto, ¿qué tipos de normativas existentes podrían ser considerados incompatibles con la letra f) del artículo 3, el párrafo segundo del artículo 5 y el artículo 85 del Tratado?»

4) «En tales circunstancias, ¿cómo procede desglosar las normativas reguladas por la letra f) del artículo 3 y los artículos 5 y 85 y las reguladas por los artículos 30 y 59?»

5) «a) Se pide a las partes del litigio principal, a los Estados miembros y a la Comisión que adopten una postura sobre la posibilidad de justificar normativas contrarias a la letra f) del artículo 3 y a los artículos 5 y 85 del Tratado y sobre los criterios que podrían utilizarse para ello. ¿Podría el Tribunal de Justicia inspirarse a este respecto en las razones que figuran en el apartado 3 del artículo 85 o tomar en consideración las exigencias imperativas de interés general a semejanza de lo que el Tribunal de Justicia ha admitido a propósito de los artículos 30 y 59?

b) En su caso, ¿qué razones de interés general podrían invocarse para justificar las medidas estatales de que se trata?»

6) «En la sentencia de 13 de diciembre de 1991, RTT (C-18/88, Rec. P. I-5941, apartado 20), el Tribunal de Justicia afirmó que el apartado 1 del artículo 90 "prohíbe a los Estados miembros que coloquen a las empresas públicas y a aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, mediante la adopción de medidas legales, reglamentarias o administrativas, en una situación en la que no puedan colocarse ellas mismas a través de comportamientos autónomos sin infringir lo dispuesto en el artículo 86".

¿Procede sacar de esta sentencia consecuencias sobre la apreciación que ha de hacerse de la potestad normativa de los Estados miembros en relación con empresas privadas que no se beneficien de derechos especiales o exclusivos (letra f) del artículo 3, párrafo segundo del artículo 5 y al artículo 85 del Tratado?»

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

[...]

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre del Sr. Meng [...];
- en nombre del Gobierno alemán [...];
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas [...];

habiendo considerado el informe para la vista; oídas las observaciones del Sr. Meng, del Gobierno alemán y de la Comisión, expuestas en la vista de 11 de febrero de 1992; oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 8 de julio de 1992; visto el auto de reapertura de la fase oral, de 9 de diciembre de 1992; consideradas las respuestas dadas a las cuestiones escritas formuladas por el Tribunal de Justicia:

- en nombre del Sr. Meng [...];
- en nombre del Gobierno belga [...];
- en nombre del Gobierno danés [...];
- en nombre del Gobierno alemán [...];
- en nombre del Gobierno helénico [...];
- en nombre del Gobierno español [...];
- en nombre del Gobierno francés [...];
- en nombre del Gobierno irlandés [...];
- en nombre del Gobierno italiano [...];
- en nombre del Gobierno neerlandés [...];
- en nombre del Gobierno portugués [...];
- en nombre del Gobierno del Reino Unido [...];
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas [...];

oídas las observaciones del Sr. Meng, de los Gobiernos alemán, griego, español, francés, irlandés e italiano, del Gobierno neerlandés [...], del Gobierno del Reino Unido y de la Comisión expuestas en la vista de 27 de abril de 1993; oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 14 de julio de 1993; dicta la siguiente

*Sentencia*

1. Mediante resolución de 26 de noviembre de 1990, recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 3 de enero de 1991, el

Kammergericht Berlin planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación de la letra f) del artículo 3, del párrafo segundo del artículo 5 y del apartado 1 del artículo 85 del Tratado para apreciar la conformidad con estas disposiciones de la normativa estatal que tiene por efecto restringir la competencia entre agentes económicos.

2. Dicha cuestión se suscitó en el marco de un recurso interpuesto por el Sr. Meng contra una sentencia por la que el Amtsgericht Tiergarten (República Federal de Alemania) le impuso una multa por infracción de la normativa sobre seguros, que prohíbe ceder comisiones a los clientes.

3. De la resolución de remisión se deduce que la profesión del Sr. Meng es asesorar en materia financiera y, en particular, de contratos de seguro. Entre marzo de 1987 y julio de 1988, en el marco de esta actividad y con motivo de la celebración de contratos de seguro cedió en seis ocasiones a sus clientes la comisión que le había sido abonada por la entidad aseguradora. Tres de estos contratos eran de seguro de enfermedad y otros tres de asistencia jurídica.

4. En la República Federal de Alemania la cesión de comisiones está prohibida, en lo que se refiere al seguro de enfermedad, por la Anordnung des Reichsaufsichtsamts für Privatversicherung über das Verbot der Gewährung von Sondervergütungen und des Abschlusses von Begünstigungsverträgen in der Krankenversicherung (Orden por la que se prohíbe la concesión de bonificaciones especiales y la celebración de contratos con cláusula de favor en el ámbito del seguro de enfermedad) (en lo sucesivo, la «Anordnung»), publicada en el Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger núm. 129, de 6 de junio de 1934, pág. 3, dictada el 5 de junio de 1934 por el Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung (anterior Dirección General de Seguros Privados) (en lo sucesivo, Dirección General de Seguros). El punto I de la Anordnung dispone:

«Se prohíbe a las entidades aseguradoras y a los mediadores de seguros que intervengan en la celebración de contratos de seguro conceder a los tomadores de seguros bonificaciones especiales con independencia de la forma que éstas revistan.»

5. La misma prohibición es aplicable en el ámbito del seguro contra daños y de asistencia jurídica en virtud de la Verordnung über das

Verbot von Sondervergütungen und Begünstigungsverträgen in der Schadenversicherung (Reglamento por el que se prohíben las bonificaciones especiales y los contratos con cláusula de favor en el ámbito del seguro contra daños) (en lo sucesivo, «Verordnung»), publicado en el Bundesgesetzblatt I, p. 1243 y aprobado el 17 de agosto de 1982 por el Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen (actual Dirección General Federal de Seguros), que ha asumido las funciones del Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung (anterior Dirección General de Seguros Privados) (en lo sucesivo, Dirección General de Seguros). La Verordnung establece en su artículo 2:

- «1) Se prohíbe a las entidades aseguradoras sometidas al control federal y a las personas que actúen como mediadores en los contratos de seguro suscritos con ellas y que cubran los riesgos de seguro contra daños, contra accidentes, seguro de crédito, de fianza y de asistencia jurídica, conceder bonificaciones especiales, con independencia de la forma que éstas revistan, a los tomadores de seguros.
- 2) Constituye una bonificación especial cualquier ventaja directa o indirecta concedida además de las prestaciones objeto del contrato de seguro, en particular toda cesión de comisión.»

6. La Anordnung y la Verordnung fueron adoptadas por la Dirección General de Seguros con base en la Gesetz über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (Ley de Inspección de las Compañías de Seguros) de 12 de mayo de 1901, RGBL. S. 139). La tercera frase del apartado 2 del artículo 81 de esta Ley dispone que la Dirección General de Seguros

«podrá, de forma general o para determinados ramos de seguros, prohibir a las entidades aseguradoras y a los mediadores de seguros conceder ventajas especiales, con independencia de la forma que éstas revistan».

7. El Amtsgericht Tiergarten, por estimar que al ceder su comisión a sus clientes el Sr. Meng había infringido la mencionada normativa,

le impuso una multa de 1.850 DM. El interesado interpuso recurso (Rechtsbeschwerde) contra dicha sentencia ante el Kammergericht Berlin, alegando que la normativa era contraria a la letra f) del artículo 3, al párrafo segundo del artículo 5 y al apartado 1 del artículo 85 del Tratado.

8. El Kammergericht Berlin consideró que la solución del litigio dependía de la interpretación del Derecho comunitario, por lo que planteó al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«Lo dispuesto en el punto núm. I de la Orden del Deutsches Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung, de 5 de junio de 1934, por la que se prohíbe la cesión de bonificaciones especiales y la celebración de contratos con cláusula de favor en el ámbito del seguro de enfermedad (núm. 129 del Deutscher Reichsanzeiger und Preussischer Staatsanzeiger, de 6 de junio de 1934), y lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento del Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen, de 17 de agosto de 1982, por el que se prohíben las bonificaciones especiales y los contratos con cláusula de favor en el ámbito del seguro contra daños (BGBl.I, pág. 1243 - VerBAV 1982, p. 456), por los que se prohíbe —también— a los mediadores de seguros independientes conceder bonificaciones especiales mediante cesión de comisiones ¿es compatible con la letra f) del artículo 3, el artículo 5 y el apartado 1 del artículo 85 del Tratado CEE y es, por lo tanto, inaplicable?»

Para una más amplia exposición de los hechos del litigio principal, del desarrollo del procedimiento así como de las observaciones presentadas, 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.

10. Con carácter preliminar, debe señalarse que no corresponde al Tribunal, en el marco de un procedimiento con arreglo al artículo 177 del Tratado, pronunciarse sobre la compatibilidad de las normas de Derecho interno con las disposiciones del Derecho comunitario, pero que el Tribunal es competente para proporcionar al órgano jurisdiccional nacional todos los elementos de interpretación pertenecientes al ámbito del Derecho comunitario que permitan a dicho órgano jurisdiccional

apreciar la compatibilidad de dichas normas con la normativa comunitaria.

En estas circunstancias, se debe entender, que la cuestión planteada por el Kammergericht Berlin tiene esencialmente por objeto dilucidar si la letra f) del artículo 3, el párrafo segundo del artículo 5 y el artículo 85 del Tratado se oponen a que una normativa estatal prohíba a los mediadores de seguros ceder a sus clientes la totalidad o parte de las comisiones abonadas por las entidades aseguradoras.

*Sobre el carácter estatal de la normativa*

12. Con carácter preliminar, es preciso señalar que la Dirección General de Seguros es una autoridad administrativa dependiente de un Ministerio (actualmente el Ministerio Federal de Hacienda) y a la que la Ley le ha confiado controlar el ejercicio de la actividad de las entidades aseguradoras. Con este fin, la Dirección General de Seguros está facultada, en particular, para dictar normas que tengan por objeto prohibir comportamientos que puedan menoscabar los intereses de los consumidores. Sobre esta base, el referido órgano de control adoptó en 1934 y en 1982 las medidas controvertidas.

13. Del Estatuto y de las facultades de la Dirección General de Seguros cabe deducir que dichas medidas tienen carácter estatal. Así pues, es necesario examinar si, como afirma el Sr. Meng, el artículo 85, en relación con la letra f) del artículo 3 y con el párrafo segundo del artículo 5 del Tratado, se opone a una normativa de tal naturaleza.

*Sobre la interpretación de la letra f del artículo 3, del párrafo segundo del artículo 5 y del artículo 85 del Tratado*

14. Por lo que se refiere a la interpretación de la letra f) del artículo 3, del párrafo segundo del artículo 5 y del artículo 85 del Tratado, procede recordar que, en sí mismo, el artículo 85 del Tratado únicamente se refiere al comportamiento de las empresas y no a medidas legislativas o reglamentarias adoptadas por los Estados miembros. No obstante, según reiterada jurisprudencia, el artículo 85, en relación con el artículo 5 del Tratado, obliga a los Estados miembros a no adoptar o

mantener en vigor medidas, ni siquiera legislativas o reglamentarias, que puedan desvirtuar el efecto útil de las normas sobre la competencia aplicables a las empresas. Así sucede, conforme señala esta misma jurisprudencia, cuando un Estado miembro impone o favorece prácticas colusorias contrarias al artículo 85 o refuerza los efectos de tales prácticas, o bien despoja a su propia normativa del carácter estatal, delegando en operadores privados la responsabilidad de tomar decisiones de intervención en materia económica [véase la sentencia de 21 de septiembre de 1988, Van Eycke (267/86, Rec. pág. 4769), apartado 16].

15. A este respecto, es preciso declarar en primer lugar, que la normativa alemana en materia de seguros no impone ni favorece la concertación de prácticas colusorias ilícitas entre mediadores de seguros, pues la prohibición que establece produce plena eficacia por sí misma.

16. Hay que examinar a continuación si la normativa tiene por efecto reforzar un acuerdo contrario a la competencia.

17. En lo que a este punto se refiere consta que a dicha normativa no le precedió ningún acuerdo en los sectores que comprende, a saber, el seguro de enfermedad, el seguro contra daños y el seguro de asistencia jurídica.

18. La Comisión, no obstante, ha alegado que algunas empresas habían celebrado un acuerdo para prohibir la cesión de comisiones en el ramo del seguro de vida y que, al ampliar la aplicación de este acuerdo a otros ramos, la normativa reforzó su alcance.

19. No se puede acoger este punto de vista. No cabe considerar que una normativa aplicable a un ramo de seguros determinado refuerce los efectos de una práctica colusoria existente anteriormente más que en el caso de que se limite a recoger los elementos de una práctica colusoria concertada entre los agentes económicos de ese ramo.

20. Por último, es preciso señalar que la propia normativa formula la prohibición de conceder ventajas a los tomadores de seguros y no delega en operadores privados la responsabilidad de tomar decisiones de intervención en materia económica.

De las consideraciones que preceden resulta que una normativa como la controvertida en el litigio principal no está comprendida dentro de las categorías de normativas estatales que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, menoscaban el efecto útil de los artículos 3, letra f), 5, párrafo segundo, y 85 del Tratado.

En consecuencia, procede responder a la cuestión planteada por el

órgano jurisdiccional nacional que los artículos 3, letra f), 5, párrafo segundo, y 85 del Tratado CEE no se oponen a que una normativa estatal prohíba a los mediadores de seguros ceder a sus clientes la totalidad o parte de las comisiones pagadas por las entidades aseguradoras, si no existe ninguna relación con alguno de los comportamientos de empresas contemplados por el apartado 1 del artículo 85 del Tratado.

*Costas*

Los gastos efectuados por los Gobiernos belga, danés, alemán, griego, español, francés, irlandés, italiano, portugués y del Reino Unido, así como por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Kammergericht Berlin mediante resolución de 26 de noviembre de 1990, declara:

Los artículos 3, letra f), 5, párrafo segundo, y 85 del Tratado CEE no se oponen a que una normativa estatal prohíba a los mediadores de seguros ceder a sus clientes la totalidad o parte de las comisiones pagadas por las entidades aseguradoras, si no existe ninguna relación con alguno de los comportamientos de empresas contemplados por el apartado 1 del artículo 85 del Tratado.—*Due - Mancini - Moitinho de Almeida - Díez de Velasco - Kakouris - Joliet - Schockweiler - Rodríguez Iglesias - Grévisse - Zuleeg - Kapteyn.*

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de noviembre de 1993.—*El Secretario, J.-G. GIRAUD; El Presidente, O. DUE.*

C R O N I C A S



**CONSEJO DE EUROPA**

