

Asunto C-18/24**Petición de decisión prejudicial****Fecha de presentación:**

11 de enero de 2024

Órgano jurisdiccional remitente:

Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, República Checa)

Fecha de la resolución de remisión:

29 de diciembre de 2023

Parte demandante:

NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.

Parte demandada:

Česká národní banka (Banco Nacional Checo, República Checa)

[omissis] [procedimiento nacional] **AUTO**

El Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, República Checa) se pronunció [omissis] en el asunto de la parte demandante: **NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s.**, con domicilio social en [omissis] Bratislava, [omissis], contra la parte demandada: **Česká národní banka** (Banco Nacional Checo, República Checa), con domicilio social en Praga 1, relativo a un recurso contra la decisión del Consejo de Administración del Banco Nacional Checo de 21 de enero de 2021, ref. n.º 2021/007794/ CNB/110/01, en el procedimiento relativo al recurso de casación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del Městský soud v Praze (Tribunal Municipal de Praga, República Checa) de 19 de octubre de 2022, ref. n.º 6 Af 9/2021-105,

decide:

- I. Plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea las siguientes cuestiones prejudiciales:

1. **¿Debe interpretarse el artículo 155 de la Directiva [...] 2009/138/CE (Solvencia II) en el sentido de que abarca también los supuestos en los que la autoridad de supervisión del Estado de acogida supervisa el cumplimiento por una empresa de seguros de otro Estado miembro de las obligaciones previstas en el Reglamento 1286/2014 (PRIIPs) o en la Directiva 2016/97 (DDS)?**
2. **En caso de respuesta afirmativa, ¿se derivan del artículo 155 de la Directiva Solvencia II unas facultades prioritarias de la autoridad de control del Estado de origen y la obligación de la autoridad de control del Estado de acogida de agotar en primer término los procedimientos de notificación y adopción de medidas de subsanación de irregularidades previstas en los apartados 1, 2 y 3 de dicho artículo de la Directiva, incluso cuando se impongan sanciones administrativas en virtud de los apartados 5 y 6 de dicho artículo de la Directiva?**

II. [*omissis*] [procedimiento nacional]

Fundamentos

I. Objeto del procedimiento

- 1 La parte demandante es una sociedad mercantil eslovaca y una compañía de seguros que opera en el ámbito de los seguros de vida. En el territorio de la República Checa, la parte demandante dispone de una sucursal establecida en Praga sobre la base de la libertad de establecimiento. La parte demandada es la autoridad de supervisión de la República Checa como Estado miembro de acogida de la Unión Europea. La demandada declaró a la parte demandante responsable de tres infracciones administrativas por las que impuso una multa por importe de 1 000 000 de coronas checas.
- 2 La primera infracción administrativa consistió en el incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 6, apartado 1, 8, apartado 3, letras c), incisos (ii), (iii) y (iv), y f) del Reglamento (UE) n.º 1286/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre de 2014, sobre los documentos de datos fundamentales relativos a los productos de inversión minorista vinculados y los productos de inversión basados en seguros (en lo sucesivo, «Reglamento PRIIPs») y se adoptó sobre la base del artículo 179, apartado 1, de la disposición nacional zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (Ley n.º 256/2004 sobre la realización de una actividad económica en los mercados de capitales, en lo sucesivo, «ZPKT»). En particular, según la demandada, la parte demandante no garantizó que la información contenida en sus documentos de datos fundamentales para el inversor (denominados KID — Key Information Documents) sobre los productos fuera exacta, fiable, clara, coherente con los documentos contractuales vinculantes y no indujera a error; y tampoco que los documentos de datos fundamentales para el inversor incluyeran toda la

información de la calidad y el alcance exigidos por las disposiciones del Derecho de la Unión Europea directamente aplicables.

- 3 Las infracciones administrativas segunda y tercera se referían al incumplimiento de las obligaciones resultantes de la *zákon č. 170/2018 Sb.*, o *distribuci pojištění a zajištění* (Ley n.º 170/2018 relativa a la distribución de seguros y reaseguros, en lo sucesivo «ZDPZ»), que transpone en el Derecho checo la Directiva (UE) 2016/97 del Parlamento Europeo y del Consejo [...], sobre la distribución de seguros (en lo sucesivo «Directiva DDS»). La segunda infracción administrativa se tramitó sobre la base del artículo 110, apartado 1, letra c), de la ZPDZ y consistió en el incumplimiento por la parte demandante de las obligaciones que incumben a una empresa de seguros de introducir, mantener y aplicar normas de control empresarial respecto de los agentes independientes que actúen por su cuenta, incluido el control de la debida observancia de las disposiciones legales establecidas en el artículo 48, apartado 1, letra a), de dicha Ley. La tercera infracción administrativa se tramitó con arreglo al artículo 114, apartado 1, punto 1, de la ZDPZ y consistió en el incumplimiento por la parte demandante de la obligación de prestar asesoramiento al cliente antes de la celebración del contrato de seguro de capitalización, establecida en el artículo 78 de dicha Ley.
- 4 Durante el procedimiento administrativo, la demandada examinó la alegación de la parte demandante relativa a la falta de competencia de la demandada para tramitar un procedimiento administrativo sancionador, apoyada en el artículo 110 de la *zákon č. 277/2009 Sb.*, o *pojišťovnictví* (Ley n.º 277/2009 sobre los seguros, en lo sucesivo «ZPoj»), mediante la que se transpone el artículo 155 de la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, [...] sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (en lo sucesivo, «Directiva Solvencia II»), que en su opinión regula la cuestión de la supervisión uniforme de entidades aseguradoras de otro Estado miembro. Según la parte demandante, la demandada, en su condición de autoridad de supervisión del Estado de acogida, incumplió las citadas disposiciones de la Ley y de la Directiva, no informó a la autoridad de supervisión del Estado de origen de la supuesta infracción cometida en el Estado miembro de acogida y no esperó a que esta última adoptara las medidas oportunas para que la parte demandante subsanase las irregularidades. Por consiguiente, en opinión de la parte demandante, la demandada no estaba facultada para proceder de forma autónoma a imponer una sanción a la parte demandante. La demandada, por el contrario, opina que las disposiciones sobre supervisión incluidas en la ZPKT y en la ZDPZ constituyen una regulación separada (basada en una normativa europea distinta de la Directiva Solvencia II) y, por tanto, independiente de las disposiciones sobre supervisión previstas en la Zpoj. En opinión de la demandada, las disposiciones específicas de la ZPKT y de la ZDPZ prevalecen sobre las disposiciones de la ZPoj. Según la demandada, la parte demandante ha incumplido obligaciones derivadas de la ZPKT y de la ZDPZ, por las que ha sido directamente sancionada, y no obligaciones derivadas de la ZPoj.

- 5 En la sentencia impugnada citada en el encabezamiento, tampoco el Městský soud v Praze consideró válido este motivo y desestimó el recurso interpuesto. El Městský soud confirmó la conclusión de la demandada de que no resultaba aplicable al asunto la ZPoj, que regula las condiciones generales de los seguros, que la parte demandante no infringió, sino únicamente la ZPKT y la ZDPZ, que regulan segmentos específicos de los servicios prestados por las compañías de seguros y que se veían afectadas por las infracciones administrativas cometidas por la parte demandante.
- 6 En el marco del control jurisdiccional de la sentencia impugnada del Městský soud v Praze, el Nejvyšší správní soud está obligado a examinar el motivo de casación de la parte demandante [(ahora recurrente) en el procedimiento de casación] según el cual el artículo 110 de la ZPoj, basado en el artículo [155] de la Directiva Solvencia II, debe aplicarse a todas las actividades de supervisión relativas al sector de los seguros. Según la parte recurrente, tanto el artículo 110 de la ZPoj, como el artículo [155] de la Directiva Solvencia II se refieren de manera general al incumplimiento de obligaciones/disposiciones y no se limitan por tanto a la violación de obligaciones previstas en la ZPoj y de obligaciones recogidas en disposiciones adoptadas de conformidad con la Directiva Solvencia II. Pese a que la parte recurrente haya sido sancionada por infringir la ZPKT y la ZDPZ, se trataba de infracciones en el ámbito de las actividades de seguros. En opinión de la parte recurrente, ni el Reglamento PRIIPs (y la ZPKT que lo reproduce a nivel nacional) ni la Directiva DDS (y la ZDPZ, disposición nacional que la transpone) son normas independientes de la regulación básica del sector de seguros, sino disposiciones complementarias, indisolublemente ligadas a las disposiciones de la ZPoj (que transpone la Directiva Solvencia II), que deberían haber sido aplicadas en el presente caso. En opinión de la parte recurrente, la inaplicación del artículo 110 de la ZPoj por la parte demandada condujo a la ilegalidad de su decisión administrativa.

II. Disposiciones del Derecho de la Unión y del Derecho nacional invocadas

- 7 De conformidad con el artículo 155 de la Directiva Solvencia II, que regula, según su título, el procedimiento en caso de que las empresas de seguros no respeten las disposiciones legales:

Si las autoridades de supervisión de un Estado miembro de acogida comprueban que una empresa de seguros que tiene una sucursal o que opera en régimen de libre prestación de servicios en su territorio no respeta las disposiciones legales de este Estado miembro que le sean aplicables, dichas autoridades instarán a dicha empresa de seguros a que ponga fin a esta situación (apartado 1).

Si la empresa de seguros en cuestión no adopta las medidas necesarias, las autoridades de supervisión del Estado miembro interesado informarán de ello a las autoridades de supervisión del Estado miembro de origen. Las autoridades de supervisión del Estado miembro de origen adoptarán con la mayor brevedad

todas las medidas oportunas para que la empresa de seguros ponga fin a esta situación irregular. Las autoridades de supervisión del Estado miembro de origen comunicarán a las autoridades de supervisión del Estado miembro de acogida las medidas adoptadas (apartado 2).

Si, a pesar de las medidas adoptadas por el Estado miembro de origen, o debido a que estas medidas no resultan adecuadas, o en ausencia de tales medidas en dicho Estado miembro la empresa de seguros sigue infringiendo las disposiciones legales en vigor en el Estado miembro de acogida, las autoridades de supervisión de este último podrán adoptar, tras informar de ello a las autoridades de supervisión del Estado miembro de origen, las medidas apropiadas para prevenir o reprimir nuevas irregularidades y, si fuera absolutamente necesario, impedir que la empresa siga celebrando nuevos contratos de seguro en el territorio del Estado miembro de acogida (apartado 3).

[Nota: énfasis añadido por el Nejvyšší správní soud].

- 8 De conformidad con el artículo 155, apartados 5, de dicha Directiva, los apartados 1, 2 y 3 *no afectan a la facultad de los Estados miembros de sancionar las infracciones que se produzcan en su territorio* y, de conformidad con el artículo 155, apartado 6, de dicha Directiva, *cuando una empresa de seguros que haya cometido una infracción tenga un establecimiento o posea activos en el Estado miembro de que se trate, las autoridades de supervisión de dicho Estado miembro podrán, con arreglo al Derecho nacional, imponer las sanciones administrativas nacionales previstas para tales infracciones mediante procedimientos de ejecución forzosa contra dicho establecimiento o dichos activos.*
- 9 En el ordenamiento jurídico checo, el artículo 155 de la Directiva Solvencia II ha sido transpuesto en el artículo 110 de la ZPoj, regulando el ejercicio de la supervisión de las actividades de las empresas de seguros de otro Estado miembro del siguiente modo:
- (1) *Cuando el Banco Nacional Checo compruebe que una empresa de seguros de otro Estado miembro que ejerce actividades de seguro o de reaseguro en el territorio de la República Checa en virtud del derecho a establecer una filial o en virtud de la libre prestación temporal de servicios no cumple las obligaciones a las que está sujeta dicha actividad en la República Checa, exigirá a dicha empresa de seguros que subsane las deficiencias observadas en el plazo que fije el Banco Nacional Checo.*
- (2) *A efectos de establecer o verificar los hechos a que se refiere el apartado 1, el Banco Nacional Checo podrá exigir a dicha empresa de seguros que facilite los documentos, la información y las explicaciones necesarias sobre sus actividades en el territorio de la República Checa, y la empresa de seguros estará obligada a facilitarlos.*
- (3) *Cuando una empresa de seguros de otro Estado miembro no subsane las deficiencias a que se refiere el apartado 1 en el plazo establecido, el Banco*

Nacional Checo informará a la autoridad de supervisión del Estado miembro de origen.

(4) Si las medidas correctoras impuestas por la autoridad de supervisión del Estado miembro de origen no conducen a la eliminación de las deficiencias observadas en la actividad de una empresa de seguros de otro Estado miembro, o si no se impone ninguna medida correctora, el Banco Nacional Checo impondrá a dicha empresa de seguros una multa o la prohibición de celebrar nuevos contratos de seguro o de reaseguro en el territorio de la República Checa y de prorrogar las obligaciones derivadas de los contratos ya celebrados. El Banco Nacional Checo informará de esta decisión a la autoridad de supervisión del Estado miembro de origen. El Banco Nacional Checo puede al mismo tiempo remitir el asunto a la Autoridad Europea de Supervisión con una solicitud de asistencia.

(5) En casos de urgencia, el Banco Nacional Checo procederá de conformidad con el apartado 4 sin seguir el procedimiento contemplado en los apartados 1 a 3.

III. Examen de las cuestiones prejudiciales planteadas

- 10 Habida cuenta de todo lo anterior, el Nejvyšší správní soud está obligado a examinar la cuestión jurídica de si el artículo 155 de la Directiva Solvencia II (y, por tanto, también la disposición nacional que lo transpone, el artículo 110 de la ZPoj) resulta también aplicable a los casos de supervisión por la autoridad de supervisión del Estado de acogida (la parte demandada) del cumplimiento por parte de una empresa de seguros de otro Estado miembro (la parte recurrente en casación) de las obligaciones previstas en el Reglamento PRIIPs o en la Directiva DDS.
- 11 En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, el Nejvyšší správní soud debe examinar seguidamente si del artículo 155 de la Directiva Solvencia II (y, por tanto, también del artículo 110 de la ZPoj, la disposición nacional que lo transpone) se derivan facultades prioritarias para la autoridad de supervisión del Estado de origen y la obligación de la autoridad de supervisión del Estado de acogida (la parte demandada) de agotar en primer lugar los procedimientos de notificación y las medidas correctoras previstas en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 155 de la Directiva Solvencia II y en los apartados 1, 3 y 4 del artículo 110 de la Zpoj, también en caso de imposición de sanciones administrativas con arreglo a los apartados 5 y 6 del artículo 155 de la Directiva, o si la autoridad de control del Estado de acogida puede proceder a sancionar e imponer sanciones administrativas sin que se haya llevado a cabo ninguna otra actuación.
- 12 Con arreglo al artículo 267, letra b), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Nejvyšší správní soud está obligado a dirigirse al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TJUE» o «Tribunal de Justicia») cuando se le plantee una cuestión relativa a la validez e interpretación de actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión. El Nejvyšší správní soud

concluyó que en el presente asunto se cumplían los requisitos para plantear una petición de decisión prejudicial.

- 13 El Nejvyšší správní soud no tiene conocimiento de que la cuestión de la interpretación del artículo 155 de la Directiva Solvencia II, en la medida en que es pertinente para el presente asunto, haya sido resuelta por la jurisprudencia del TJUE (no se trata de un *acte éclairé*). Al mismo tiempo, como órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia, debe actuar con especial diligencia a la hora de apreciar si existen o no dudas razonables sobre la interpretación correcta de la disposición del Derecho de la Unión aplicada y tener en cuenta, en particular, el objetivo perseguido por el procedimiento prejudicial, que no es otro que garantizar la unidad en la interpretación del Derecho de la Unión (sentencia de la Gran Sala del TJUE de 6 de octubre de 2021, Consorzio ItalianManagement, C-561/19, EU:C:2021:799, apartado 49). El Nejvyšší správní soud está convencido de que ninguna de las siguientes variantes interpretativas detalladas más adelante puede considerarse de forma inequívoca, y más allá de una duda razonable, claramente más convincente que la otra opción (y, por tanto, un *acte clair*), por lo que plantea las cuestiones prejudiciales mencionadas en la parte dispositiva del presente auto.

III.1 Primera cuestión prejudicial: aplicación del artículo 155 de la Directiva Solvencia II

- 14 Por lo que se refiere a la primera cuestión, relativa a si el artículo 155 de la Directiva Solvencia II resulta también aplicable a los casos en los que la autoridad de supervisión del Estado de acogida supervisa si una empresa de seguros de otro Estado miembro cumple las obligaciones previstas en el Reglamento PRIIPs o en la Directiva DDS, el Nejvyšší správní soud ve una **primera interpretación posible** en la que la redacción del artículo 155, apartado 1, de la Directiva Solvencia II «*una empresa de seguros [...] no respeta las disposiciones legales [...] aplicables*» [inglés: *is not complying with the legal provisions applicable to it*; fr.: *ne respecte pas les dispositions légales [...] qui lui sont applicables*] del Estado de acogida, se interpreta únicamente en el sentido de que no respeta **las disposiciones que establecen los requisitos sustantivos que se derivan de dicha Directiva**. En tal caso, el procedimiento previsto en el artículo 155 de la Directiva Solvencia II no se aplicaría, por tanto, a la supervisión del cumplimiento de las obligaciones derivadas del Reglamento PRIIPs o de la Directiva DDS.
- 15 Apoya esta interpretación la regulación relativa a la supervisión y las autoridades de supervisión recogida en el capítulo III de la Directiva Solvencia II. Pese a que según esta Directiva el objetivo principal de la supervisión es, en general, *la protección de los tomadores y beneficiarios de seguros* (artículo 27), un objetivo secundario es *la estabilidad de los sistemas financieros en cuestión en la [Unión Europea]* (artículo 28), como se desprende también del título abreviado de esta Directiva. Además, la supervisión se basa *en un planteamiento prospectivo y orientado al riesgo* (artículo 29, apartado 1). Conforme al considerando 14 de la exposición de motivos, la protección de los tomadores de seguros presupone que

las empresas de seguros y de reaseguros están sujetas a requisitos de solvencia efectivos de los que se deriva una asignación del capital eficiente en la Unión Europea. Según el considerando 24 de la exposición de motivos, conviene atribuir a las autoridades de supervisión del Estado miembro de origen la responsabilidad de controlar la solidez financiera de las empresas de seguros y de reaseguros.

- 16 Pero, sobre todo, el artículo 30 de la Directiva Solvencia II, que regula el alcance de la supervisión establecida por dicha Directiva, dispone que *la supervisión financiera de las empresas de seguros y de reaseguros, incluida la de las actividades que ejerzan a través de sucursales o en virtud de la libre prestación de servicios, será de la exclusiva competencia del Estado miembro de origen* (apartado 1). *La supervisión financiera con arreglo al apartado 1 consistirá, en particular, en la comprobación, para el conjunto de actividades de la empresa de seguros y de reaseguros, del estado de solvencia, de la constitución de provisiones técnicas, de sus activos y de los fondos propios admisibles, con arreglo a las normas establecidas o a las prácticas seguidas en el Estado miembro de origen en virtud de las disposiciones adoptadas a nivel comunitario [...] (apartado 2).* Según el artículo 36, apartado 1, de la referida Directiva, que regula el proceso de revisión supervisora, *los Estados miembros velarán por que las autoridades de supervisión revisen y evalúen las estrategias, los procesos y los procedimientos de información establecidos por las empresas de seguros y de reaseguros a fin de cumplir las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas adoptadas de conformidad con la presente Directiva,* y de la enumeración recogida en el apartado 2 de dicho artículo resulta claramente que se refiere a la supervisión de la solidez financiera de las empresas de seguros, lo que también se refleja en el título abreviado de la Directiva Solvencia II y en la gran mayoría del resto de sus disposiciones.
- 17 En esta primera alternativa de interpretación, parece lógico interpretar que el artículo 155 de la Directiva Solvencia II es una continuación del régimen de supervisión del capítulo III de la Directiva (es decir, de la supervisión financiera) y que, por tanto, solo debe aplicarse a las infracciones de las disposiciones que adaptan el Derecho interno a las exigencias de la Directiva Solvencia II.
- 18 Sin embargo, en opinión del Nejvyšší správní soud, tampoco puede descartarse una **posible segunda interpretación**, que hace hincapié en la sistemática de la Directiva Solvencia II, en la que el artículo 155 solo se encuentra en el capítulo VIII, titulado *Derecho de establecimiento y de libre prestación de servicios*, cuyo objeto y finalidad es armonizar toda la supervisión de las actividades en el ámbito de los seguros. Según esta variante de interpretación, la expresión «*una empresa de seguros [...] no respeta las disposiciones legales*» que figura en el artículo 155, apartado 1, de la Directiva Solvencia II habría de interpretarse, por tanto, en el sentido de que **no respeta ninguna disposición legal por la que se apliquen las exigencias de la Unión en lo que respecta al estatuto y a las actividades de las empresas de seguros** (y, por tanto, también otras distintas de las derivadas de la Directiva Solvencia II). El procedimiento

previsto en este artículo resulta, por tanto, aplicable a todas las actividades de supervisión de las autoridades de supervisión de las empresas de seguros.

- 19 Esta variante interpretativa está respaldada por el considerando 11 de la exposición de motivos, en el que se subraya que la Directiva es un instrumento esencial para la plena realización del mercado interior. Por este motivo, de conformidad con el citado considerando, *resulta adecuado proceder a la armonización necesaria y suficiente para lograr el reconocimiento mutuo de las autorizaciones y los sistemas de supervisión, y, por ende, una autorización única válida en toda la Comunidad y que haga posible que la supervisión de la empresa sea realizada por el Estado miembro de origen, sin aclaración o limitación alguna de dicha supervisión.* Del mismo modo, en el considerando 18 se subraya que *las autoridades de supervisión de los Estados miembros deben tener a su disposición todos los medios necesarios para velar por el ejercicio ordenado de la actividad por parte de las empresas de seguros y de reaseguros en toda la Comunidad, ya sea al amparo del derecho de establecimiento o de la libre prestación de servicios.*
- 20 Según esta variante interpretativa, el capítulo III de la Directiva regularía, por tanto, un único segmento de la supervisión, a saber, la supervisión financiera, es decir, la supervisión de la solidez financiera de las empresas de seguros. Dado que el objetivo de la Directiva es tratar de armonizar todos los segmentos de supervisión y todas las actividades de las autoridades de supervisión en el ámbito de los seguros y, por lo tanto, tratar de maximizar la aplicación del principio de control de las empresas de seguros por el Estado miembro de origen (en la terminología anterior, del principio de supervisión por el Estado miembro de origen), el artículo 155 de la Directiva Solvencia II también tendrá un impacto en la supervisión de otros requisitos legales sustantivos relativos al estatuto y las actividades de las empresas de seguros.
- 21 Para concluir este apartado, el Nejvyšší správní soud señala que tiene conocimiento del contenido de la sentencia del TJUE de 28 de abril de 2009, Comisión/Italia, asunto C-518/06, EU:C:2009:270, en la que el TJUE adoptó una postura restrictiva (es decir más bien a favor de la primera variante interpretativa) respecto al principio de control por el Estado miembro de origen, en el sentido de que este principio solo se extiende a la supervisión financiera (apartado 115 de la sentencia) y que no era intención del legislador comunitario que el Estado miembro de origen tuviera una competencia exclusiva de supervisión sobre los comportamientos comerciales de las empresas de seguros (apartado 116 de la sentencia) y que ello no excluye el control por las autoridades del Estado de acogida (apartado 117 de la sentencia). No obstante, el Nejvyšší správní soud subraya que la citada sentencia se refiere a una normativa que, a diferencia del presente asunto, se refería a los seguros distintos del seguro de vida, y que la citada sentencia interpreta la Directiva 92/49/CEE del Consejo [...], 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»). Ni las disposiciones ni la intención del legislador europeo expresadas en la exposición de motivos de la Directiva Solvencia II son idénticas a las disposiciones y a la exposición de motivos de la Tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida. Por este motivo, el Nejvyšší správní soud no considera que la cuestión planteada sea un *acte éclairé*. Así pues, la Directiva Solvencia II admite las dos interpretaciones expuestas, entre las que el TJUE debe elegir.

III.2 Segunda cuestión prejudicial: facultad (in)condicional de la autoridad de supervisión del Estado miembro de acogida de imponer sanciones administrativas

- 22 Si el TJUE considerase que el artículo 155 de la Directiva Solvencia II se aplica a todas las actividades de supervisión de las autoridades de supervisión (véanse los apartados [19] a [21] *supra*) y, por tanto, también al control del cumplimiento de las obligaciones previstas en el Reglamento PRIIPs o en la Directiva DDS, es necesario examinar el propio procedimiento descrito en el artículo 155 de la referida Directiva y distinguir cuándo la autoridad de supervisión del Estado de acogida está obligada a actuar conforme al espíritu de dicho artículo y cuándo no. Se trata, en particular, de responder a la cuestión de si el artículo 155 de la Directiva Solvencia II confiere una competencia prioritaria a la autoridad de control del Estado de origen y la correspondiente obligación a la autoridad de control del Estado de acogida de agotar el procedimiento de notificación y de adopción de medidas encaminadas a subsanar las irregularidades previsto en los apartados 1, 2 y 3 de dicho artículo de la Directiva Solvencia II, también cuando se impongan sanciones administrativas conforme a los apartados 5 y 6 de ese artículo. La cuestión no está clara debido a la problemática redacción del texto de la Directiva en muchas versiones lingüísticas.
- 23 Según la **primera posibilidad de interpretación**, la autoridad de supervisión del Estado de acogida debe agotar los procedimientos de notificación y regularización previstos en el artículo 155, apartados 1, 2 y 3, de la Directiva no solo antes de adoptar las medidas adecuadas para evitar nuevas irregularidades (es decir, medidas *prospectivas* como la prohibición de celebrar nuevos contratos de seguro en su territorio), sino también antes de tomar medidas cuyo objetivo sea sancionar las infracciones (es decir, sanciones administrativas *retrospectivas*). Esta variante de interpretación hace hincapié en la interpretación del término «o reprimir» del artículo 155, apartado 3, de la Directiva Solvencia II (inglés: *or penalise*, francés: *ou réprimer*), del que se deduce, al menos en algunas versiones lingüísticas, que también la sanción impuesta a la compañía de seguros por la autoridad de supervisión del Estado de acogida está supeditada al agotamiento de los procedimientos de notificación y de adopción de medidas para subsanar las irregularidades. En esta variante interpretativa, las disposiciones del artículo 155, apartados 5 y 6, de la Directiva se limitan a confirmar la facultad ulterior de la autoridad de supervisión del Estado de acogida de sancionar si el supervisor del Estado de origen no ha adoptado las medidas adecuadas o si la empresa de seguros no ha subsanado las irregularidades sobre la base de dichas medidas.

- 24 En cambio, la **segunda posibilidad de interpretación** hace hincapié en la redacción de los apartados 5 y 6 del artículo 155 de la Directiva Solvencia II, que también pueden interpretarse en el sentido de que confirman de forma inmediata (sin condición alguna) las competencias de resolución y ejecución de las autoridades de supervisión de cada uno de los Estados miembros de acogida. Ello hace innecesario agotar con carácter previo el procedimiento previsto en el artículo 155, apartados 1, 2 y 3 de la Directiva Solvencia II. La redacción en las distintas lenguas no se opone a esta interpretación, ya que según el apartado 5, los apartados 1, 2 y 3 no afectarán a la facultad de los Estados miembros de *sancionar las infracciones en su territorio* (inglés: *penalise infringements within their territories*; francés: *sanctionner les infractions sur leur territoire*); y, con arreglo al apartado 6, las autoridades de supervisión del Estado de acogida podrán *imponer las sanciones administrativas nacionales previstas para tal infracción, actuando por la vía ejecutiva* (inglés: *apply the national administrative penalties prescribed for that infringement by way of enforcement*, francés: *mettre à exécution les sanctions administratives nationales prévues pour cette infraction*).
- 25 En esta segunda interpretación, el procedimiento de notificación y de adopción de medidas de rectificación de las irregularidades, previsto en el artículo 155, apartados 1, 2 y 3, de la Directiva, solo es una condición para adoptar las medidas apropiadas para prevenir nuevas irregularidades (es decir, medidas prospectivas como la prohibición de celebrar nuevos contratos de seguro en su territorio), pero no condiciona la facultad de las autoridades de supervisión del Estado de acogida de sancionar directa, autónoma y eficazmente las infracciones administrativas que se produzcan en su territorio.
- 26 Esta interpretación se ve confirmada, por ejemplo, por la versión francesa de la Directiva, que en el apartado 3 del artículo 155 utiliza los términos *prévenir ou réprimer de nouvelles irrégularités*, es decir, prevenir o hacer frente a nuevas irregularidades (errores). Así pues, en el apartado 3, la versión francesa de la Directiva solo contempla medidas prospectivas y no sanciones retrospectivas.
- 27 Esta interpretación se ve confirmada también por la postura (no respaldada por un razonamiento más detallado) expresada en la sentencia anteriormente citada del TJUE en el asunto Comisión/Italia C-518/06 (apartado 120), en la que, en relación con el artículo 40, apartado 7, de la Tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida, confirmaba la facultad del Estado miembro de acogida de sancionar las infracciones cometidas en su territorio, sin que el TJUE considerara la obligación de agotar previamente el procedimiento de notificación y de adopción de medidas para subsanar irregularidades de conformidad con la redacción entonces vigente del artículo 40, apartados 3, 4 y 5, de la Tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida.
- 28 Por último, el Nejvyšší správní soud señala que también tiene conocimiento de la sentencia del TJUE de 27 de abril de 2017, Onix Asigurări SA, C-559/15, EU:C:2017:316. Sin embargo, en opinión del Nejvyšší správní soud, esta sentencia no da ninguna respuesta a las cuestiones prejudiciales, ya que se refiere

al artículo 40, apartado 6, de la Tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida (análogo al actual artículo 155, apartado 4, de la Directiva Solvencia II), es decir, a la posibilidad de adoptar medidas necesarias en casos de urgencia (urgentes), que tienen carácter prospectivo y constituyen medidas cautelares provisionales (apartado 52 de la sentencia). No aborda, por tanto, la cuestión de la facultad de las autoridades para imponer sanciones administrativas, que es lo que se discute en el presente asunto.

IV. Conclusión

- 29 A la vista de lo anterior, el Nejvyšší správní soud plantea al Tribunal de Justicia las cuestiones a que se refiere la parte dispositiva I del presente auto.

[*omissis*]

[*omissis*] [procedimientos
nacionales, fecha, firmas]