



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NILO JÄÄSKINEN
presentadas el 12 de septiembre de 2013¹

Asunto C-555/11

**Enosi Epangelmation Asfaliston Ellados (EEAE),
Syllogos Asfalistikon Praktoron N. Attikis (SPATE),
Panellinios Syllogos Asfalistikon Symvoulon (PSAS),
Syndesmos Ellinon Mesiton Asfaliseon (SEMA),
Panellinios Syndesmos Syntoniston Asfalistikon Symvoulon (PSSAS)**
contra
**Ypourgos Anaptyxis, Antagonistikotitas kai Naftilias,
Omospondia Asfalistikon Syllogou Ellados**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Symvoulio tis Epikrateias (Grecia)]

«Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios — Directiva 2002/92/CE — Ámbito de aplicación — Mediación de seguros — Exclusión de las actividades ejercidas por una empresa de seguros o un empleado de la misma — Posibilidad de que dicho empleado pueda ejercer con carácter ocasional actividades de mediación de seguros»

1. En la presente petición de decisión prejudicial se somete por primera vez al Tribunal de Justicia la cuestión de la interpretación de la Directiva 2002/92/CE,² que establece normas sobre el acceso y ejercicio de las actividades de mediación de seguros por parte de personas físicas y jurídicas en la Unión Europea.
2. La cuestión planteada va principalmente dirigida a obtener precisiones sobre el concepto de «mediación de seguros» en el sentido del artículo 2, punto 3, párrafo segundo, de la citada Directiva.³ A tenor de esta disposición, las actividades de mediación no tienen esta consideración cuando las lleva a cabo una empresa de seguros o un empleado de una empresa de seguros que actúe bajo la responsabilidad de esa empresa.
3. El origen del asunto es un litigio en el que se enfrentan la Enosi Epangelmation Asfaliston Ellados (EEAE) (Unión de Profesionales de Seguros de Grecia) y otras asociaciones profesionales en el sector de la mediación de seguros, a saber, Syllogos Asfalistikon Praktoron N. Attikis (SPATE), Panellinios Syllogos Asfalistikon Symvoulon (PSAS), Syndesmos Ellinon Mesiton Asfaliseon (SEMA) y Panellinios Syndesmos Syntoniston Asfalistikon Symvoulon (PSSAS) (en lo sucesivo, en conjunto, «EEAE y otros»), y el Ypourgos Anaptyxis (Ministro de Desarrollo) y la Omospondia Asfalistikon Syllogou Ellados (Federación de Asociaciones de Seguros de Grecia; en lo sucesivo, «OASE»).

1 — Lengua original: francés.

2 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de diciembre de 2002, sobre la mediación en los seguros (DO 2003, L 9, p. 3).

3 — Debe señalarse que el órgano jurisdiccional remitente se refiere al «artículo 3, punto 3, párrafo segundo, de la Directiva 2002/92». Dado que, como se sabe, el concepto de «mediación de seguros», que es objeto de la cuestión prejudicial, está definido en el artículo 2, punto 3, y no en el artículo 3 de esta misma Directiva, considero que dicho error material ha de ser subsanado.

4. En el marco de este litigio, la EEAE y otros han cuestionado la conformidad con la Directiva 2002/92 de las medidas nacionales de transposición, en la medida en que estas medidas menoscaban, en su opinión, el ejercicio de la profesión de mediador de seguros independiente en Grecia. Como resulta de los autos, con arreglo a la normativa nacional controvertida, los empleados de las empresas de seguros están autorizados a ejercer ocasionalmente una actividad de mediación de seguros sin estar sujetos a los requisitos aplicables en virtud de dicha Directiva, siempre que no sobrepasen el límite de ingresos.

I. Marco jurídico

A. Directiva 2002/92

5. A tenor de los considerandos 9, 13 y 14 de la Directiva 2002/92:

- «(9) Pueden distribuir los productos de seguros diversas personas o instituciones: agentes, corredores, operadores de bancaseguro, etc. La igualdad de trato entre los operadores y la protección del cliente requiere que todas estas personas o instituciones se contemplen en la presente Directiva.
- (13) La presente Directiva no se debe aplicar a las personas que ejerzan la mediación de seguros como actividad auxiliar bajo determinadas condiciones estrictas.
- (14) Los intermediarios de seguros y reaseguros deben ser registrados en la autoridad competente del Estado miembro en el que residan o en el que tengan su domicilio social, siempre y cuando cumplan requisitos profesionales estrictos en relación con su competencia, honorabilidad, seguro de responsabilidad profesional y capacidad financiera.»

6. El artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2002/92 establece lo siguiente:

«La presente Directiva establece normas sobre el acceso y ejercicio de las actividades de mediación de seguros y reaseguros por parte de personas físicas y jurídicas establecidas en un Estado miembro o que desean establecerse en él.»

7. Con arreglo al artículo 2, punto 3, de la Directiva 2002/92:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

[...]

- 3) mediación de seguros: toda actividad de presentación, propuesta o realización de trabajo previo a la celebración de un contrato de seguro o de celebración de estos contratos, o bien la asistencia en la gestión y ejecución de dichos contratos, en particular en caso de siniestro.

No tendrán la consideración de mediación de seguros dichas actividades cuando las lleve a cabo una empresa de seguros o un empleado de una empresa de seguros que actúe bajo la responsabilidad de esa empresa.

Tampoco se considerarán como mediación de seguros las actividades de información prestadas con carácter accesorio en el contexto de otra actividad profesional, siempre que dicha actividad no tenga como objetivo ayudar al cliente a celebrar o a ejecutar un contrato de seguro, ni la gestión de siniestros de una empresa de seguros a título profesional o actividades de peritaje y liquidación de siniestros;»

8. El artículo 3, apartado 6, de esta Directiva, titulado «Registro», establece lo siguiente:

«Los Estados miembros velarán por que las empresas de seguros sólo recurran a los servicios de mediación de seguros y de reaseguros proporcionados por los intermediarios de seguros y reaseguros inscritos en un registro y por las personas contempladas en el apartado 2 del artículo 1.»

9. El artículo 4, apartado 1, de la misma Directiva dispone lo siguiente:

«Los intermediarios de seguros y de reaseguros poseerán unos conocimientos y aptitudes apropiados, según disponga el Estado miembro de origen del intermediario.

[...]

Los Estados miembros no estarán obligados a exigir el requisito contemplado en el párrafo primero del presente apartado a todas las personas físicas que trabajen en una empresa y que ejerzan una actividad de mediación de seguros o reaseguros. Los Estados miembros velarán por que una proporción razonable de personas, en el seno de la dirección de dichas empresas, responsables de la mediación de los productos de seguro así como cualquier otra persona que participe directamente en la mediación de seguros o de reaseguros acrediten los conocimientos y aptitudes necesarios para el ejercicio de su trabajo.»

B. *Legislación griega*

1. Decreto Presidencial 190/2006

10. La Directiva 2002/92 fue transpuesta al Derecho griego mediante el Decreto Presidencial 190/2006,⁴ que, en su artículo 2, apartado 3, párrafo segundo, dispone lo siguiente:

«Se entenderá por “mediación de seguros”, toda actividad de presentación, propuesta o realización de trabajo previo a la celebración de contratos de seguros, la celebración de éstos o la prestación de colaboración en la gestión o ejecución de dichos contratos, en particular en caso de siniestro. No tendrán la consideración de mediación de seguros dichas actividades cuando las lleve a cabo una empresa de seguros o un empleado de una empresa de seguros, ligado a la misma mediante contrato de trabajo o que actúe bajo la responsabilidad de aquélla [...]»

2. Ley 3557/2007

11. El Decreto Presidencial 190/2006 fue modificado por la Ley 3557/2007,⁵ cuyo artículo 15, apartado 2, añadió un nuevo párrafo al artículo 2, apartado 3 del citado Decreto, con la siguiente redacción:

«Con carácter excepcional, los empleados de una empresa de seguros a que se refiere el párrafo anterior podrán llevar a cabo actos de mediación de seguros, sin estar sujetos a lo dispuesto en el presente Decreto, siempre que los ingresos brutos anuales procedentes de dichos actos no sean superiores, en total, a cinco mil (5.000) euros.»

4 — FEK A' 196.

5 — FEK A' 100/14.5.2007.

12. Con arreglo al artículo 11, apartado 3, letra b), de la Ley 3557/2007, el Ministro de Desarrollo debía determinar mediante una Orden que se adoptaría dentro de los 30 días siguientes a la publicación de la citada Ley, los documentos que acreditan los conocimientos generales comerciales y profesionales de quienes pretendan actuar como intermediarios de seguros y reaseguros, intermediarios ligados de seguros y reaseguros, empleados de empresas de seguros, de empresas de intermediación de seguros y reaseguros, así como los supuestos en los que dichas personas deberían disponer de una formación adicional.

3. Orden K3-8010

13. La Orden del Secretario de Estado de Desarrollo K3-8010, de 8 de agosto de 2007⁶ fue adoptada sobre la base del artículo 11, apartado 3, letra b), de la Ley 3557/2007. El apartado XX de la citada Orden dice así:

«Los empleados de una empresa de seguros podrán llevar a cabo actos de mediación de seguros sin estar obligados a inscribirse en la Cámara de Comercio competente, siempre que los ingresos brutos anuales que perciban en concepto de comisión procedentes de dichos actos no sean superiores, en total, a cinco mil (5.000) euros. En caso de que los ingresos brutos anuales procedentes de dichos actos superen la cantidad arriba mencionada, deberán inscribirse en la Cámara de Comercio competente si reúnen los requisitos relativos a la categoría de mediación de seguros en la que eligen inscribirse. Las condiciones [de asalariado] de seguros y de asesor de seguros son incompatibles.»

II. Litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de justicia

14. La EEAE y otros representan a asociaciones profesionales cuyo fin es la defensa de los intereses profesionales y económicos de sus miembros, los cuales ejercen como profesionales liberales la actividad de mediación de seguros. El 29 de octubre de 2007, la EEAE y otros interpusieron ante el órgano jurisdiccional remitente un recurso de anulación cuyo objeto era, en particular, el apartado XX de la Orden n° K3-8010. Mediante dicho recurso, cuestionan la conformidad de dicho apartado con la Directiva 2002/92, en la medida en que el mismo excluye, en determinadas circunstancias, la aplicación de dicha Directiva a los empleados de una empresa de seguros que lleve a cabo actos de mediación de seguros sin disponer de las cualificaciones exigidas por el artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva.

15. Como se desprende de la resolución de remisión, el órgano jurisdiccional remitente expresa sus reservas en cuanto a la procedencia del recurso dirigido a la anulación del apartado XX de la Orden K3-8010. En efecto, según el órgano jurisdiccional citado, en la medida en que, en el marco de la normativa griega, interpretada de conformidad con la Directiva 2002/92, se garantiza que el empleado de una empresa de seguros que lleve a cabo ocasionalmente actividades de mediación actúe siempre, a efectos de dichas actividades, bajo la responsabilidad y la supervisión de la empresa, que le proporciona la formación adecuada, debe considerarse que se cumplen las exigencias que establece esta Directiva y resulta indiferente cuál sea la relación jurídica existente entre la empresa y el empleado concreto, cuando ejerza dichas actividades.

6 — FEK B'/1600/17.8.2007, en lo sucesivo, «Orden K3-8010».

16. No obstante, dado que otra Sala del órgano jurisdiccional mencionado no parecía compartir ese criterio, el Symvoulio tis Epikrateias (Grecia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe entenderse el artículo [2], [punto] 3, párrafo segundo, de la Directiva 2002/92/CE, con arreglo al cual “no tendrán la consideración de mediación de seguros dichas actividades (que se enumeran en el párrafo primero de la misma disposición) cuando las lleve a cabo una empresa de seguros o un empleado de una empresa de seguros que actúe bajo la responsabilidad de esa empresa”, en el sentido de que permite que un empleado de una empresa de seguros que no reúna los requisitos establecidos por el artículo 4, apartado 1, de la [citada] Directiva ejerza ocasionalmente, y no con carácter principal, actividades de intermediación, aunque dicho empleado no esté vinculado a la empresa mediante una relación de subordinación, y ésta supervise en todo caso las actividades de aquél, o bien en el sentido de que únicamente permite que dicha actividad se ejerza en el marco de una relación de subordinación?»

17. El 3 de noviembre de 2011, tuvo entrada en la Secretaría del Tribunal de Justicia la presente petición de decisión prejudicial. La EEAE y otros, la OASE, los Gobiernos griego, belga, chipriota y austriaco y la Comisión Europea presentaron observaciones escritas. La OASE, el Gobierno griego y la Comisión participaron en la vista celebrada el 20 de junio de 2013.

III. Análisis

A. Sobre la Directiva 2002/92

1. Sobre la finalidad y el ámbito de aplicación de la Directiva 2002/92

18. A modo de introducción, deseo señalar que, según parece deducirse de los autos, la interpretación literal de las disposiciones pertinentes de la Directiva 2002/92 no conduce a un resultado unívoco que permita al órgano jurisdiccional remitente dirimir el litigio de que conoce. Por consiguiente, procede referirse a una reiterada jurisprudencia según la cual, para determinar el significado de una disposición del Derecho de la Unión, hay que tener en cuenta tanto su tenor como su contexto y sus finalidades.⁷

19. A este respecto, es bien sabido que los intermediarios de seguros son agentes fundamentales de la distribución de productos de seguros en la Unión. Como se desprende de sus considerandos 6 y 7, la Directiva 2002/92 tiene como finalidad eliminar los obstáculos a los que dichos intermediarios podían enfrentarse en el ejercicio de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios. Los mediadores de seguros también desempeñan un papel importante en la protección de los intereses de los tomadores de seguros, no sólo en la distribución de productos de seguros comercializados por distintas empresas de seguros, sino sobre todo al asesorar y asistir a los tomadores de seguros en el análisis de sus necesidades específicas.⁸

7 — Véase la sentencia de 19 de julio de 2012, A (C-33/11), apartado 27.

8 — Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la mediación en los seguros [COM(2000) 511 final].

20. Por lo tanto, al haber sido concebida como un sistema de armonización que plasma un enfoque nuevo que consiste en legislar sobre la actividad y no en relación con la materia de que se trata,⁹ la Directiva 2002/92 estableció normas sobre el acceso y ejercicio de las actividades de mediación de seguros, sometiendo a los intermediarios de seguros, en particular, a obligaciones tales como la inscripción en un registro y el cumplimiento de unos requisitos profesionales mínimos.¹⁰ Esta Directiva constituye asimismo un instrumento de protección de los tomadores de seguros y tiene como finalidad facilitar la oferta de los productos de seguros a los consumidores.

21. Con esta finalidad, la Directiva 2002/92 introduce un sistema de reconocimiento mutuo¹¹ basado en cualificaciones armonizadas y una limitación del recurso a los intermediarios, que se traduce por la obligación impuesta a las empresas de seguros de recurrir únicamente a los servicios de mediación de seguros suministrados por intermediarios registrados.¹²

22. El nuevo enfoque de carácter funcional adoptado por la Directiva 2002/92 trae como consecuencia que su ámbito de aplicación se identifique, o bien delimitando el concepto de actividad de mediación,¹³ o bien excluyendo de dicho ámbito de aplicación a las personas proveedoras de determinados tipos de servicios de mediación.¹⁴

2 Sobre las definiciones de mediación y de intermediario

23. En cuanto a la definición de las actividades de «mediación de seguros» adoptada en el artículo 2, punto 3, de la Directiva 2002/92, el concepto de que se trata abarca las actividades de presentación, propuesta o realización de trabajo previo a la celebración de un contrato de seguro o de celebración de estos contratos, o bien la asistencia en la gestión y ejecución de dichos contratos, en particular en caso de siniestro.

24. No obstante, con arreglo al artículo 2, punto 3, párrafo segundo, de esta Directiva, cuando dichas actividades se lleven a cabo por una empresa de seguros o un empleado de una empresa de seguros que actúe bajo la responsabilidad de esa empresa, no tendrán la consideración de mediación de seguros. De ello se desprende que estas categorías de personas no están sujetas a los requisitos impuestos por dicha Directiva, aunque estén autorizadas a llevar a cabo actividades de propuesta o celebración de un contrato de seguros, o bien de asistencia en la gestión de dichos contratos. Por otra parte, considero que la distinción realizada por la misma Directiva entre los actos de la empresa y los actos de sus empleados es superflua, salvo en el caso de que los contratos se celebren sin que haya un contacto personal con el representante de una empresa.¹⁵

25. En cambio, en el párrafo tercero de ese mismo punto 3, la Directiva 2002/92 excluye del concepto de mediación las actividades llevadas a cabo ocasionalmente que consistan en facilitar información en el contexto de otra actividad profesional.¹⁶

9 — A diferencia de la Directiva 77/92/CEE del Consejo, de 13 de diciembre de 1976, relativa a las medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios para las actividades de agente y de corredor de seguros (ex grupo 630 CITI) y por la que se establecen, en particular, medidas transitorias para estas actividades (DO 1977, L 26, p. 14), la Directiva 2002/92 se caracteriza no por las categorías de intermediarios existentes, sino por las actividades del intermediario de seguros.

10 — Con arreglo a lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Directiva 2002/92, los requisitos esenciales se refieren al registro, a las cualificaciones profesionales, a la honorabilidad y al seguro de responsabilidad civil, y a medidas de protección de los fondos pertenecientes a los clientes.

11 — Propuesta de Directiva, citada en la nota 8.

12 — Y por las personas mencionadas en el artículo 1, apartado 2, de la citada Directiva. Los intermediarios registrados en un determinado Estado miembro pueden ejercer su actividad en otros Estados miembros en régimen de libre prestación de servicios o estableciendo una sucursal. Los Estados miembros pueden completar los requisitos profesionales establecidos en la misma Directiva, pero sólo para los intermediarios que se vayan a registrar en ese Estado.

13 — Artículo 2, puntos 3 y 4, de dicha Directiva.

14 — Artículo 1, apartados 2 y 3, de la citada Directiva.

15 — Por ejemplo, en el caso de celebración de un contrato a través de Internet.

16 — Así puede ocurrir, por ejemplo, cuando un abogado, un notario, un experto o un asesor faciliten informaciones con carácter ocasional sin proponer por ello un contrato de seguro.

26. Además, hay ciertas actividades que, pese a estar incluidas en el concepto de mediación de seguros, están excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva 2002/92 en virtud de su artículo 1, apartado 2. Así ocurre con la categoría de los proveedores de contratos de seguro que cumplan todos y cada uno de los requisitos previstos, incluido el que se refiere a la regla *de minimis* en relación con el límite de la prima anual, que no puede ser superior a 500 euros, y con la duración del contrato, que no puede ser superior a cinco años.

27. De este modo, la Directiva 2002/92 contiene una definición funcional del concepto de mediación, con el fin de abarcar las distintas categorías de mediadores (corredor, agente, subagente) englobando al mismo tiempo otros canales de distribución como la «bancaseguro».¹⁷ En efecto, como se desprende del considerando 9 de esta Directiva, hay un elenco muy amplio de personas e instituciones que pueden distribuir los productos de seguros.¹⁸

28. En cuanto al concepto de intermediario de seguros que figura en el artículo 2, punto 5, de la Directiva 2002/92, éste incluye a toda persona física o jurídica que, a cambio de una remuneración, emprenda o realice una actividad de mediación de seguros. Esto implica, por una parte, que se trata, por lo tanto, de una actividad ejercida con carácter profesional y, por otra parte, que las personas que ejercen una actividad de mediación, sin ninguna contrapartida de orden pecuniario o económico no son consideradas mediadores en el sentido de esta Directiva.

29. Sobre este particular, deseo subrayar que la profesión de intermediario de seguros también puede ejercerse siguiendo el modelo de mediación ligada. Con arreglo al artículo 2, punto 7, de dicha Directiva, la persona que ejerce esta actividad actúa en nombre y por cuenta de una o varias empresas de seguros.

30. Por otra parte, debo señalar que, siguiendo un nuevo enfoque, la Directiva 2002/92 no recoge las distinciones realizadas a nivel nacional entre los diferentes tipos de mediación. En efecto, ya desde la fase de los trabajos preparatorios, no fue posible distinguir entre agentes y corredores¹⁹ en todos los Estados miembros. Por consiguiente, la profesión de intermediario de seguros en el sentido de esta Directiva se corresponde a varias sub-categorías profesionales en los Estados miembros.²⁰ No obstante, dado que la citada Directiva establece requisitos mínimos en relación con las modalidades de transmisión y el contenido de la información que los intermediarios de seguros deben proporcionar a sus potenciales clientes, estos últimos deberían poder identificar el tipo de intermediario con el que están tratando.²¹

17 — Véanse los trabajos preparatorios de dicha Directiva [COM(2000) 511 final].

18 — No obstante, como se desprende del proyecto de refundición de la Directiva 2002/92, ésta no se aplica a todos los vendedores de seguros, como las propias empresas de seguros. Por ello, en el marco de la refundición se ha propuesto ampliar el ámbito de aplicación de esta Directiva en este sentido. Véase el punto 59 de las presentes conclusiones.

19 — Estos conceptos se diferenciaban en la Directiva 77/92, derogada por la Directiva 2002/92, y correspondían a las distintas profesiones de la venta de seguros en los Estados miembros.

20 — De este modo, de los autos se desprende que la legislación griega conoce cinco categorías de intermediarios de seguros, a saber, los agentes de seguros, los corredores de seguro, los asesores de seguros, los «coordinadores» de asesores de seguros, y la categoría en litigio de empleados de empresas de seguros. La legislación finlandesa distingue, en materia de intermediación, por una parte, el agente, que es una persona física o jurídica que actúa en nombre y bajo la responsabilidad de la aseguradora y, por otra parte, el corredor, que se dedica a la actividad de intermediación en virtud de un contrato celebrado con una persona distinta de la aseguradora [véase la Laki vakuutusedustuksesta n° 570 (Ley n° 570 sobre la intermediación en los seguros) de 15 de julio de 2005]. La legislación belga contempla tres categorías de intermediarios, a saber, en primer lugar el corredor, que es un intermediario que pone en contacto a los tomadores de seguros con las empresas de seguros, sin estar vinculado por las decisiones de éstas; a continuación el agente, definido como el intermediario que, en razón de uno o varios contratos o mandatos, ejerce actividades de mediación en nombre y por cuenta de una sola o de varias empresas de seguros, y, por último, el subagente, que es el intermediario que actúa bajo la responsabilidad de un corredor o de un agente (véase el sitio Internet www.fsma.be). En cambio, en Derecho francés, el artículo R.511-2 del code des assurances (Código de Seguros) distribuye estos últimos en seis categorías, siendo posible que el intermediario ejerza su actividad acogiéndose a varias de ellas: los corredores de seguros, los agentes generales de seguros; los apoderados de seguros, que incluyen a personas físicas no asalariadas y a personas jurídicas apoderadas por una empresa de seguros; los apoderados de intermediarios de seguros, que incluyen a personas físicas no asalariadas y a personas jurídicas apoderadas por corredores de seguros, los agentes generales de seguros, los apoderados de seguros y los intermediarios extranjeros. (Véase, Bigot, J.: «L'intermédiation en assurance: les nouvelles règles du jeu», *La semaine juridique*, Édition générale, novembre 2006, n° 47, I-189).

21 — Véanse la proposición de Directiva, antes citada, [COM(2000) 511 final], y capítulo III de la Directiva 2002/92.

3 Sobre los ejemplos de transposición de la Directiva 2002/92

31. Resulta útil señalar que, a la vista de las particularidades relativas al ámbito de aplicación de la Directiva 2002/92 y a las definiciones que figuran en ella, los Estados miembros han adoptado distintas soluciones a efectos de la transposición de esta Directiva. Así, según la legislación francesa, procede distinguir las actividades que quedan extramuros de la mediación, por una parte, y las actividades que entran en la definición de mediación de seguros, pero que están exentas de las obligaciones que la misma lleva aparejadas, por otra.²² La legislación finlandesa establece, por su parte, una definición general de la mediación al tiempo que precisa, de forma paralela, las actividades calificadas como de «no-mediación», que se refieren a actos de las empresas de seguros y de los empleados de éstas.²³

32. Los Estados miembros también han previsto excepciones a la obligación de inscribirse en el registro nacional de los intermediarios de seguros, como, en Derecho belga, cuando se trata de asegurar los riesgos de la propia empresa del intermediario o cuando la mediación tiene por objeto contratos de seguros que reúnan todos los requisitos establecidos en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2002/92.²⁴ Lo mismo ocurre en la legislación del Reino Unido en el caso de que se facilite con carácter ocasional información relativa al ámbito de los seguros o se ofrezcan contratos de seguros como una actividad complementaria de la principal, siempre que se cumplan unos requisitos en relación con la duración de los contratos y que no se supere un límite de ingresos.²⁵

33. La respuesta a la cuestión planteada debe darse a la luz de las consideraciones anteriores.

B. Sobre la delimitación del concepto de mediación de seguros

1. Sobre la legislación nacional controvertida en el asunto principal

34. Con su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pretende fundamentalmente averiguar si la delimitación del concepto de mediación que aparece recogida en el artículo 2, punto 3, de la Directiva 2002/92 cubre la situación de un empleado²⁶ de una empresa de seguros que no reúne los requisitos relativos a las cualificaciones profesionales aplicables a los intermediarios de seguros en virtud de esta Directiva y que no actúa en el marco de una relación de subordinación, aunque sus actividades sí sean objeto de supervisión, está autorizado a ejercer ocasionalmente actividades de mediación de seguros.

35. Antes que nada, debe precisarse que la actividad de mediación de seguros se rige en Derecho griego por varias normas de diferente rango, cuya redacción no deja de suscitar ciertas dudas. En efecto, la definición de mediación de seguros figura en el Decreto Presidencial 190/2006, posteriormente modificado por la Ley 3557/2007. Esta Ley introdujo una excepción en relación con la definición antes mencionada, basada en la limitación de los ingresos aplicable a todos los empleados de empresas de seguros. Por lo tanto, dicha disposición exime aparentemente a estos últimos de los

22 — Langé, D.: «Les intermédiaires d'assurance à l'heure du marché unique : la réforme de l'intermédiation en assurance», *Revue général du droit des assurances*, n° 2006-4, p. 857. He de señalar que, con arreglo a la legislación francesa, esta excepción se aplica a las empresas de seguros calificadas de empresas «sin intermediarios», que proceden a la distribución de los productos de seguros a través de sus oficinas descentralizadas donde sus empleados reciben a la clientela. Los empleados de dichas empresas no están incluidos en la categoría profesional de intermediarios de seguros y no tienen obligación de registrarse.

23 — Véase la Ley n° 570, de 15 de julio de 2005.

24 — Para conocer la descripción de las excepciones aplicables en Derecho belga, véase el sitio Internet <http://www.fsma.be>.

25 — Para conocer el sistema aplicable en el Reino Unido, véase el sitio Internet http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/ins_reg.pdf.

26 — He de señalar que el concepto «salarié» (asalariado) [utilizado en la versión francesa de la Directiva] se expresa en las diferentes versiones lingüísticas de la Directiva 2002/92 como «υπάλληλος» (en griego), «empleado» (en español), «Angestellter» (en alemán), «employee» (en inglés), «impiegato» (en italiano), «pracownik» (en polaco), «työntekijä» (en finés), «anställd» (en sueco), lo cual justifica la utilización en estas conclusiones de un término de más amplio espectro como es el término francés «employé».

trámites relativos al ejercicio de las actividades de mediación, pero no aclara a quién incumben las obligaciones correspondientes a las actividades excluidas de este modo. Por último, en virtud de la habilitación contenida en la Ley 3557/2007, se adoptó la Orden K3-8010, la cual enuncia de manera relativamente imprecisa los casos en que se aplica la excepción citada.

36. Sin embargo, dado que el recurso interpuesto ante el órgano jurisdiccional remitente sólo iba dirigido a obtener la anulación de las disposiciones de la Orden K3-8010, el presente examen se limitará únicamente a esta Orden y, en particular, a su apartado XX.

37. En efecto, de los autos se desprende que la legislación nacional controvertida ante el órgano jurisdiccional remitente introduce una excepción cuyo alcance no coincide con el ámbito de aplicación de la exclusión contenida en el artículo 2, punto 3, de la Directiva 2002/92 al dar a todos los empleados de empresas de seguros la posibilidad de lanzarse ocasionalmente en actividades de mediación de seguros a cambio de una remuneración, con un límite de 5.000 euros, sin tener que cumplir los requisitos específicos aplicables en virtud del artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva. También se desprende de los autos que un empleado del sector de los seguros no puede dedicarse a actividades de asesor de seguros, pero sí puede hacerlo a actividades de mediación.

38. A este respecto, he de señalar que las partes que han presentado observaciones escritas en el marco del presente asunto defienden puntos de vista divergentes. Así, según sostienen EEAE y otros, al asimilar el empleado de una empresa de seguros a un intermediario de seguros, el apartado XX de la Orden K3-8010 no resulta conforme con la Directiva 2002/92. Según los Gobiernos belga y austriaco, el artículo 2, punto 3, párrafo segundo, de esta Directiva debe interpretarse en el sentido de que el empleado de una empresa de seguros que no reúna los requisitos establecidos en el artículo 4, apartado 1, de la citada Directiva no puede ejercer actividades de mediación de seguros con carácter ocasional.

39. La OASE y los Gobiernos griego y chipriota proponen que se considere, a la luz del artículo 2, punto 3, párrafo segundo, de la Directiva 2002/92, que un empleado de una empresa de seguros que no reúna los requisitos establecidos en el artículo 4, apartado 1, de esta Directiva puede ejercer actividades de mediación de seguros con carácter ocasional, pero fuera del contexto de su actividad profesional principal.

40. Por último, la Comisión sostiene, por su parte, que la excepción establecida en el artículo 2, punto 3, de dicha Directiva es aplicable a actividades llevadas a cabo por empleados de empresas de seguros bajo la responsabilidad de su empleador, incluso cuando dichas actividades no están amparadas exclusivamente por su «contrato de trabajo asalariado».

2 Sobre las distintas variedades de ejercicio de la actividad de mediación contempladas en la Directiva 2002/92

41. Considero que procede distinguir tres supuestos principales en relación con el ejercicio de la actividad de mediación, a los efectos del ámbito de aplicación de la Directiva 2002/92.

42. En primer lugar, procede contemplar el supuesto de que se trata en el caso de autos, a saber, el caso de un empleado de una compañía de seguros. En este caso, aun cuando las actividades de un trabajador asalariado puedan responder a la definición genérica de mediación de seguros, según dicha Directiva no tienen tal consideración.

43. Como señala el Gobierno austriaco, una de las razones por las que se excluyen dichas actividades del ámbito de aplicación de la Directiva 2002/92 y, por consiguiente, de la exención de las personas que las ejercen de los requisitos de esta Directiva, es que se da por hecho que las compañías aseguradoras o sus empleados cumplen los requisitos profesionales que garantizan la protección de los

tomadores de seguros, habida cuenta especialmente de que, con arreglo a dicha Directiva, las empresas de seguros son reconocidas como tales después de haber obtenido previamente la autorización oficial a que se refiere el artículo 6 de la Directiva 79/267/CEE del Consejo, de 5 de marzo de 1979, Primera Directiva sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad del seguro directo sobre la vida, y a su ejercicio (DO L 63, p. 1; EE 06/02, p. 62).

44. A mi parecer, la finalidad principal de esta delimitación del ámbito de aplicación de la Directiva 2002/92 es permitir a las empresas de seguros comercializar sus propios productos de seguros, por una parte, y poder actuar como intermediarios a los efectos de comercializar productos de otras compañías aseguradoras, por ejemplo, miembros del mismo grupo o vinculados a ellas por acuerdos comerciales o de otro tipo, por otra parte. Es evidente que estas consideraciones son válidas para los empleados de dichas empresas.

45. En efecto, dado que la empresa sólo puede actuar por mediación de sus empleados, procede tener en cuenta que, cuando estos últimos actúan en nombre y por cuenta de su empleador, han de asimilarse a la empresa y, por consiguiente, sus actividades están excluidas del ámbito de aplicación de dicha Directiva. Por lo tanto, en esta hipótesis, la relación contractual creada con la venta a través de la mediación de seguros vincula a la empresa de seguros de que se trate con el tomador del seguro, y el empleado actúa únicamente como mandatario de ésta.

46. Además, por lo que respecta al vínculo jurídico entre la empresa de seguros y el empleado, la Comisión observa con razón que debe interpretarse que el artículo 2, punto 3, de la Directiva 2002/92 abarca las actividades realizadas por empleados de la empresa de seguros bajo la responsabilidad de esta última, aun cuando no estén amparadas exclusivamente en su «contrato de trabajo por cuenta ajena» en el sentido del Derecho laboral nacional. En efecto, si se tuviera en cuenta toda la diversidad de relaciones contractuales posibles entre el empleado y la empresa en los distintos Estados miembros sería imposible realizar una interpretación uniforme de la excepción de que se trata.²⁷ Por otra parte, considero que las distintas formas de retribución de un empleado no son relevantes a los efectos de las definiciones contenidas en esta Directiva.

47. El cambio, el efecto útil de la Directiva 2002/92 excluye, en mi opinión, que los empleados de una compañía de seguros puedan dedicarse en su propio nombre a actividades de mediación sin cumplir los requisitos exigidos por esta Directiva. Como señala el Gobierno belga, al mencionar la actividad de mediación de seguros llevada a cabo con carácter ocasional y complementario fuera del marco del contrato laboral entre una empresa de seguros y un empleado suyo, la legislación nacional controvertida en el asunto principal se sitúa fuera del marco del artículo 2, punto 3, párrafo segundo, de dicha Directiva. En efecto, ya no se trata de una venta directa de productos de seguros, sino de mediación de seguros, en el sentido propio del término.

48. Pues bien, de los autos se desprende que la legislación en cuestión en el asunto principal atribuye una doble condición al empleado de la empresa de seguros, toda vez que puede actuar de forma paralela, por una parte, como empleado asimilado a la empresa que lo contrata, y, por otra parte, como agente independiente no calificado, con tal de que no sobrepase determinado límite de

27 — Deseo señalar a este respecto que, dado que el Derecho laboral no es objeto de armonización a nivel de la Unión, existe una diversidad de soluciones en los Derechos internos, que es inherente a la libertad contractual. Además, el vínculo fundamental puede consistir, bien en una relación laboral en el sentido amplio, bien en un contrato de trabajo. Dicho esto, en el sentido del Derecho de la Unión, lo razonable sería interpretar que la exclusión de los «empleados» de compañías aseguradoras del ámbito abarcado por el concepto de mediación se refiere a las relaciones contractuales entre un empleado y una compañía aseguradora caracterizadas por una relación de dependencia laboral. Pues bien, en una relación contractual en la que las partes están situadas en posición de igualdad, ninguna de ellas puede considerarse como un empleado.

ingresos.²⁸ He de señalar que, como resultado de esta normativa, se autoriza una configuración contractual a tres bandas cuya estructura engloba, en primer lugar, al empleado y al tomador de seguros, en segundo lugar, a dicho tomador y a la compañía de seguros, y, en tercer lugar, al empleado y a la compañía de seguros. Además, esta legislación introduce una confusión por lo que se refiere a las normas de reparto de la responsabilidad en relación con las obligaciones características del intermediario frente al tomador de seguros.

49. Pues bien, reconocer tal posibilidad supondría, en mi opinión, eludir la finalidad de la Directiva 2002/92, sobre todo, en lo relativo a su ámbito de aplicación en relación con el concepto de mediación de seguros, los requisitos relativos a las calificaciones profesionales de los intermediarios y la obligación de proteger a los tomadores de seguros.

50. En este contexto, procede subrayar que la diferencia entre un empleado de una empresa, sujeto al deber de lealtad hacia su empleador, y un intermediario de seguros reside, entre otras cosas, en el grado de independencia y de objetividad, dado que se supone que el intermediario debe asesorar en virtud de su obligación de análisis objetivo, lo cual no ocurre con un empleado, el cual actúa en nombre y en interés de la empresa. La interpretación que propongo se ve corroborada por el objetivo perseguido por la Directiva 2002/92, que consiste en permitir que los intermediarios disfruten más fácilmente de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios. Pues bien, la condición de empleado de una empresa excluye en sí misma tal beneficio.

51. Ciertamente, el Gobierno griego alega con razón que la citada Directiva no procede a una armonización exhaustiva. Sin embargo, este hecho no afecta en modo alguno a su objetivo de establecer unos requisitos mínimos en relación con los conocimientos y las aptitudes profesionales de los intermediarios, con el fin de crear un verdadero mercado europeo de la mediación de seguros. Por lo tanto, esta Directiva deja un amplio margen de libertad en relación con las variedades, y no en cuanto al principio mismo de la existencia de un nivel mínimo de requisitos, cuando las actividades ejercidas son las de mediación de seguros.

52. Comoquiera que sea, las disposiciones del artículo 4, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva 2002/92, en virtud de las cuales los Estados miembros no están obligados a aplicar los requisitos relativos a los conocimientos y las aptitudes apropiados a todas las personas que trabajen para una empresa, constituyen evidentemente una adaptación de los requisitos, análoga a la que se realiza en el caso de las profesiones reguladas. De este modo, es meridiano que, al igual que los despachos de abogados contratan a juristas no inscritos en el colegio de abogados y a personal sin una formación jurídica completa, no todos los empleados de las compañías aseguradoras están obligados a cumplir con los requisitos de cualificación profesional.

53. En segundo lugar, procede considerar el caso de un intermediario de seguros ligado en el sentido del artículo 2, punto 7, de la Directiva 2002/92, el cual actúa bajo la plena responsabilidad, bien de una compañía aseguradora, bien de otro intermediario.²⁹

28 — Por lo que se refiere a la limitación de la remuneración, debe precisarse que desde los trabajos preparatorios de la Directiva 2002/92 se excluyó que el alcance de la misma se estableciera con arreglo a un determinado nivel de actividad de los mediadores de seguros (por ejemplo, en función del volumen anual de las primas recogidas) con el fin de no excluir de su ámbito de aplicación a los intermediarios «pequeños», considerados incapaces de garantizar un nivel adecuado de protección para los tomadores de seguros. Véase la propuesta de Directiva, antes citada, [COM(2000) 511 final].

29 — El artículo 2 modificado de la Directiva revisada prevé que la definición de intermediario de seguros ligado se amplíe a los intermediarios que trabajan bajo la responsabilidad de otro intermediario, véase COM(2012) 360 final.

54. Desde el punto de vista jurídico, se trata de un agente de una compañía de esta índole o de otro intermediario no asimilado a estos últimos por tener un estatuto de trabajador autónomo.³⁰ Sin embargo, según el artículo 12, apartado 1, de la Directiva 2002/92, los intermediarios de seguros están obligados a informar al cliente de aquellas circunstancias que pueden afectar a su objetividad, especialmente, de si facilitan asesoramiento con arreglo a la obligación de llevar a cabo un análisis objetivo. Los intermediarios ligados están obligados a dar a conocer su falta de objetividad, a diferencia de lo que ocurre con las compañías aseguradoras o sus empleados.

55. No obstante, debo señalar que el intermediario ligado está obligado a actuar como intermediario en nombre la compañía de seguros y por cuenta de ésta. Considero que esto parece excluir que un empleado pueda actuar al mismo tiempo en cuanto tal y en cuanto intermediario ligado de su empleador.

56. En efecto, la función de intermediación ligada implica necesariamente que la intermediación tenga un carácter complementario en relación con otra actividad. En la hipótesis de que se admitiera que esa «otra actividad» pueda consistir en una relación de trabajo con una compañía de seguros, habría que determinar las implicaciones que de ello se derivarían, con el fin de salvaguardar la protección de los tomadores de seguros y de evitar la confusión entre estos diferentes papeles.

57. La legislación controvertida en el asunto principal permite a cada empleado de una compañía de seguros, es decir, según una interpretación literal, también al personal técnico, de seguridad o de limpieza, ser retribuido como un comercial asimilado a un corredor, en el sentido del Derecho de obligaciones.³¹ Por lo demás, he de señalar que, durante la vista, el agente del Gobierno griego cuestionó, al parecer, esta lectura de las disposiciones nacionales, sin acreditar por ello la existencia, en Derecho nacional, de disposiciones que limiten esta posibilidad únicamente a los empleados especializados de las empresas de seguros.

58. En tercer y último lugar, procede contemplar el caso de un intermediario de seguros independiente que actúe como representante de los clientes frente a la compañía de seguros. La Directiva 2002/92 es plenamente aplicable a un caso como éste y los Estados miembros están obligados a establecer los requisitos relativos a los conocimientos y a las aptitudes que los intermediarios han de poseer.

59. Sobre este particular, debo observar que, en el marco de la refundición de la Directiva 2002/92, se ha previsto ampliar el ámbito de aplicación de la misma para incluir las ventas de contratos de seguro realizadas por empresas de seguros y de reaseguros sin la intervención de un intermediario. La propuesta de Directiva revisada pretende asimismo aplicarse a todos los canales de distribución (por ejemplo, aseguradores directos, empresas de alquiler de automóviles, etc.).³² Procede subrayar que la refundición de dicha Directiva prevé que los contratos de seguro vendidos con carácter auxiliar a la venta de servicios entren en el ámbito de aplicación de la Directiva revisada.³³

30 — La profesión de agente ligado está presente en otras Directivas relativas a los mercados financieros como la Directiva 93/22/CEE del Consejo, de 10 de mayo de 1993, relativa a los servicios de inversión en el ámbito de los valores negociables, (DO L 141, p. 27) y la Directiva 2004/39/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE del Consejo y la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/CEE del Consejo (DO L 145, p. 1).

31 — Como se desprende de los autos, si los empleados consiguen contratos de seguro para la empresa de seguros que los contrata, tienen derecho a una comisión, con independencia del salario que reciban en virtud de su contrato de trabajo.

32 — En consecuencia, la refundición propuesta prevé suprimir el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 2 de esta Directiva y sustituirlo por una frase en su párrafo primero, de acuerdo con la cual estas actividades, en particular, se considerarán como «mediación de rea/seguros» «si las desarrolla una empresa de seguros sin la intervención de un intermediario de seguros». Véase la propuesta de Directiva, antes citada, COM(2012) 360 final.

33 — Este sería el caso, por ejemplo, de los contratos de seguro de viaje comercializados por agencias de viajes y de los contratos de seguro multi-riesgo comercializados por empresas de alquiler y arrendamiento con opción a compra de automóviles. Véase la propuesta de Directiva, antes citada, COM(2012) 360 final.

IV. Conclusión

60. A la vista de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que conteste a la cuestión planteada por el Symvoulio tis Epikrateias en el sentido de que:

«El artículo 2, punto 3, párrafo segundo, de la Directiva 2002/92/CE el Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de diciembre de 2002, sobre la mediación en los seguros, no permite que un empleado de una empresa de seguros que no reúna los requisitos establecidos por el artículo 4, apartado 1, de esta Directiva ejerza ocasionalmente actividades de intermediación fuera de la relación de subordinación derivada del contrato que lo vincula con dicha empresa dentro de límite anual de ingresos. En cambio, las actividades de un empleado de una empresa de seguros que actúe en nombre y por cuenta de su empleador están excluidas del ámbito de aplicación de la citada Directiva.»