SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 25 de febrero de 2003 *

En el asunto C-59/01,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. C. Tufvesson y el Sr. A. Aresu, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Sr. U. Leanza, en calidad de agente, asistido por el Sr. G. de Bellis, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: italiano.

que tiene por objeto que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 92/49/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo distinto del seguro de vida y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 88/357/CEE (Tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida) (DO L 228, p. 1), al haber establecido y mantenido en vigor un sistema de bloqueo de precios aplicable a todos los contratos de seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos de motor que cubren riesgos localizados en el territorio italiano, sin distinguir entre las compañías de seguros que tienen su domicilio social en Italia y las que ejercen su actividad en dicho Estado a través de sucursales o en régimen de libre prestación de servicios, infringiendo:

a) el principio de libre fijación de tarifas y de supresión de los controles previos o sistemáticos sobre las tarifas y los contratos, establecido en los artículos 6, 29 y 39 de dicha Directiva, y

b) las disposiciones del artículo 44 de la misma Directiva, en lo que se refiere al régimen en materia de recogida de datos sobre el importe de las primas, los siniestros y las comisiones, sobre la frecuencia y coste medio de los siniestros, así como sobre los intercambios entre las autoridades de control del Estado miembro de origen y las del Estado miembro de acogida,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, los Sres. J.-P. Puissochet, M. Wathelet y C.W.A. Timmermans, Presidentes de Sala, y los Sres. D.A.O. Edward y P. Jann, las Sras. F. Macken y N. Colneric y los Sres. S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues (Ponente) y A. Rosas, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 16 de abril de 2002;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de julio de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 12 de febrero de 2001, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con

arreglo al artículo 226 CE, un recurso con el fin de que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 92/49/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo distinto del seguro de vida y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 88/357/CEE (Tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida) (DO L 228, p. 1), al haber establecido y mantenido en vigor un sistema de bloqueo de precios aplicable a todos los contratos de seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos de motor que cubren riesgos localizados en el territorio italiano, sin distinguir entre las compañías de seguros que tienen su domicilio social en Italia y las que ejercen su actividad en dicho Estado a través de sucursales o en régimen de libre prestación de servicios, infringiendo:

a) el principio de libre fijación de tarifas y de supresión de los controles previos o sistemáticos sobre las tarifas y los contratos establecido en los artículos 6, 29 y 39 de dicha Directiva, y

b) las disposiciones del artículo 44 de la misma Directiva, en lo que se refiere al régimen en materia de recogida de datos sobre el importe de las primas, los siniestros y las comisiones, sobre la frecuencia y coste medio de los siniestros, así como sobre los intercambios entre las autoridades de control del Estado miembro de origen y las del Estado miembro de acogida.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

2 A tenor del artículo 1 de la Directiva 92/49:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

c) "Estado miembro de origen": el Estado miembro en que esté situado el domicilio social de la empresa de seguros que cubra el riesgo;

[...]»

3 En el título II, «Acceso a la actividad de seguros», el artículo 6 de la Directiva 92/49 dispone:

«El artículo 8 de la Directiva 73/239/CEE se sustituye por el texto siguiente:

"*Artículo 8*

[...]"

3. La presente Directiva no será obstáculo para que los Estados miembros mantengan o introduzcan disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que estipulen la aprobación de estatutos y la transmisión de todo documento necesario para el ejercicio normal del control.

No obstante, los Estados miembros no establecerán disposiciones que exijan la aprobación previa o la comunicación sistemática de las condiciones generales y especiales de las pólizas de seguro, de las tarifas y de los formularios u otros impresos que la empresa tenga previsto utilizar en sus relaciones con los tomadores de seguro.

Los Estados miembros sólo podrán mantener o introducir la notificación previa o la aprobación de los aumentos de tarifas propuestas, dentro de un sistema general de control de precios.

[...]»

4 Según el artículo 28 de la Directiva 92/49, que figura en su título III, «Armonización de las condiciones de ejercicio»:

«El Estado miembro en el que esté localizado el riesgo no podrá impedir que el tomador del seguro suscriba un contrato celebrado con una empresa de seguros autorizada en las condiciones del artículo 6 de la Directiva 73/239/CEE siempre que no contravenga las disposiciones legales de interés general vigentes en el Estado miembro en que está localizado el riesgo.»

5 En el mismo título III, el artículo 29 de la Directiva 92/49 está redactado como sigue:

«Los Estados miembros no establecerán disposiciones por las cuales se requiera la aprobación previa o la comunicación sistemática de las condiciones generales y especiales de las pólizas de seguro, de las tarifas y de los formularios y demás impresos que una empresa de seguros se proponga utilizar en sus relaciones con los tomadores de seguros. Con el fin de controlar si se respetan las disposiciones nacionales relativas a los contratos de seguros, los Estados miembros sólo podrán exigir la comunicación no sistemática de dichas condiciones y demás documentos, sin que dicha exigencia pueda constituir para la empresa una condición previa al ejercicio de su actividad.

Los Estados miembros sólo podrán mantener o introducir la notificación previa o la aprobación de los aumentos de las tarifas propuestas dentro de un sistema general de control de precios.»

6 El artículo 30 de la Directiva 92/49, que figura en el mencionado título III, establece en su apartado 2:

«No obstante cualquier disposición contraria, un Estado miembro que imponga la obligación de suscribir un seguro podrá exigir la comunicación a su autoridad competente, antes de su utilización, de las condiciones generales y especiales de los seguros obligatorios.»

7 En el título IV de la Directiva 92/49, «Disposiciones sobre la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios», el artículo 39, apartados 2 y 3, dispone:

«2. El Estado miembro de la sucursal o de la prestación de servicios no establecerá disposiciones que exijan la aprobación previa o la comunicación sistemática de las condiciones generales y especiales de las pólizas de seguro, de las tarifas, de los formularios y demás impresos que la empresa se proponga utilizar en sus relaciones con los tomadores de seguros. Con el fin de controlar el cumplimiento de las disposiciones nacionales relativas a los contratos de seguros, únicamente podrá exigir a toda empresa que desee realizar actividades de seguro, en régimen de derecho de establecimiento o en régimen de libre prestación de servicios, en su territorio, la comunicación no sistemática de dichas condiciones o de los demás documentos que se proponga utilizar, sin que esta exigencia pueda constituir para la empresa un requisito previo al ejercicio de su actividad.

3. El Estado miembro de la sucursal o de la prestación de servicios sólo podrá mantener o introducir la notificación previa o la aprobación de los aumentos de las tarifas propuestas dentro de un sistema general de control de precios.»

8 Además, a tenor del artículo 44 de la Directiva 92/49, que figura también en el título IV:

«1. Queda suprimido el artículo 22 de la Directiva 88/357/CEE.

2. Cada empresa de seguros deberá comunicar a la autoridad competente del Estado miembro de origen, separadamente para las operaciones realizadas en régimen de derecho de establecimiento y las realizadas en régimen de libre prestación de servicios, el importe de las primas, siniestros y comisiones, sin deducción del reaseguro, por Estado miembro y por grupo de ramos, así como la frecuencia y coste medio de los siniestros en lo que respecta al ramo 10 del punto A del Anexo de la Directiva 73/239/CEE, con exclusión de la responsabilidad del transportista.

Los grupos de ramos se definen del siguiente modo:

[...]

— seguro de automóviles (3, 7 y 10, las cifras correspondientes al ramo 10, con exclusión de la responsabilidad del transportista, serán precisadas);

[...]

La autoridad competente del Estado miembro de origen comunicará, en un plazo razonable y sobre una base agregada, dicha información a las autoridades competentes de los Estados miembros interesados que así lo soliciten.»

Normativa nacional

9 Conforme al artículo 2, apartados 2 a 5 *quinquies,* del Decreto-ley nº 70, de 28 de marzo de 2000, por el que se establecen disposiciones urgentes para limitar las tendencias inflacionistas (GURI nº 73, de 28 de marzo de 2000, p. 4), en su versión modificada por la Ley nº 137, de 26 de mayo de 2000, por la que se convalida y se modifica dicho Decreto-ley (GURI nº 122, de 27 de mayo de 2000, p. 4; en lo sucesivo, «Decreto-ley»), dispone:

«2. Cuando los contratos del seguro obligatorio de la responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos de motor y de vehículos lacustres, marítimos y fluviales se prorroguen dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto con arreglo a una fórmula tarifaria que prevea una variación de la prima en función de los siniestros ocurridos, las compañías de seguros no podrán aplicar ningún aumento de tarifas a los contratantes a los que no sea imputable ningún siniestro provocado por el conductor en el último período considerado. A los contratos celebrados dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto-ley y que contengan una fórmula tarifaria que prevea una variación de las primas en función de los siniestros ocurridos se les aplicará la tarifa vigente en la misma fecha correspondiente.

2 *bis.* El apartado 2 anterior se aplicará, a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, a los contratos del seguro de automóviles, ciclomotores y motocicletas que utilicen las fórmulas tarifarias contempladas en el artículo 12 de

la Ley nº 990, de 24 de diciembre de 1969, así como a los contratos ofrecidos por teléfono o por vía telemática, a los contratos que no contengan ninguna cláusula de reconducción tácita y a los contratos resueltos por la compañía cuando sean ofrecidos de nuevo al mismo asegurador.

3. Durante el período de un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las compañías de seguros no podrán modificar el número de categorías de asegurados a efectos de las bonificaciones, ni los coeficientes de determinación de la prima, ni tampoco las reglas relativas a la evolución de la fórmula tarifaria que prevea una variación de las primas en función de los siniestros ocurridos.

4. Se añade el siguiente apartado al artículo 12 de la Ley nº 990, de 24 de diciembre de 1969: "2 *bis*. Las compañías que operen en el ramo del seguro obligatorio al que se refiere el artículo 2, apartado 2, del Decreto-ley nº 70, de 28 de marzo de 2000, en su versión modificada por la correspondiente Ley de convalidación, estarán obligadas, a petición del cocontratante, a aceptar los contratos que apliquen la fórmula tarifaria bonus-malus con franquicia a tanto alzado, comprendida obligatoriamente entre quinientas mil ITL y un millón de ITL, no oponible a los terceros perjudicados en caso de siniestro. Tanto la elección de la fórmula bonus-malus con franquicia como la del importe de dicha franquicia corresponderán exclusivamente al asegurado."

5. Cuando cesen los efectos de las disposiciones de los apartados 2 y 3, en caso de que las tarifas aumenten por encima de la tasa de inflación prevista, con excepción de los aumentos derivados de la aplicación de las reglas de adaptación contenidas en las diversas fórmulas tarifarias, el asegurado podrá resolver el contrato por correo certificado con acuse de recibo o por fax dirigido al domicilio social de la compañía o de la agencia a través de la cual se haya celebrado el contrato. En este supuesto, al asegurado no se le aplicará el plazo previsto en el artículo 1901, apartado 2, del Código Civil.

5 bis. El Instituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo ("ISVAP") velará por la observancia de las disposiciones del presente artículo por parte de las compañías de seguros.

5 ter. Cuando las compañías de seguros no cumplan las disposiciones contenidas en los apartados 2, 2 *bis,* 3 y 4, se les impondrá, por cada infracción, una multa administrativa de entre tres y nueve millones de ITL.

5 quater. Para hacer más eficaz la prevención de las prácticas fraudulentas en el sector del seguro obligatorio de los vehículos de motor matriculados en Italia, se crea en el ISVAP un banco de datos relativo a los siniestros en que estén implicados dichos vehículos. El ISVAP velará por que este banco de datos sea totalmente operativo a partir del 1 de enero de 2001. A partir de esta fecha, cada compañía de seguros estará obligada a comunicar al ISVAP, una vez por trimestre, los datos relativos a los siniestros a cargo de sus asegurados, según las disposiciones establecidas por el ISVAP. El ISVAP determinará los procedimientos y las formas de funcionamiento del banco de datos, previa consulta a las compañías de seguros. Los costes de gestión del banco de datos se repartirán entre las compañías de seguros según los criterios de reparto aplicados para los costes de la vigilancia ejercida por el ISVAP.

5 quinquies. El incumplimiento de la obligación de comunicación al ISVAP de los datos exigidos ocasionará la imposición de las multas administrativas siguientes:

a) De dos a seis millones de ITL en caso de falta de comunicación de los datos.

b) De uno a tres millones de ITL en caso de comunicación tardía o incompleta de los datos.

Las citadas multas se aumentarán en un diez por ciento en cada caso de reincidencia.»

Procedimiento administrativo previo

10 Mediante escrito de 14 de abril de 2000, la Comisión llamó la atención de las autoridades italianas sobre los problemas que suscitaba, en relación con el Derecho comunitario, la aplicación del Decreto-ley, en su versión de 28 de marzo de 2000, y les solicitó que proporcionaran explicaciones a este respecto. Las autoridades italianas respondieron mediante escrito de 5 de junio de 2000.

11 No satisfecha con la respuesta de las autoridades italianas, la Comisión les envió el 13 de julio de 2000 un escrito de requerimiento en el que las pedía que presentaran sus observaciones sobre las imputaciones formuladas contra el Decreto-ley en un plazo de tres semanas a partir de la recepción del escrito. Lasautoridades italianas respondieron mediante dos escritos de 3 de agosto y de 3 de octubre de 2000 respectivamente.

12 Dado que las respuestas de las autoridades italianas tampoco satisficieron a la Comisión, ésta dirigió a la República Italiana, mediante escrito de 27 de octubre de 2000, un dictamen motivado en el que le instaba a darle cumplimiento en un plazo de tres semanas a partir de su notificación.

13 Las autoridades italianas respondieron a dicho dictamen mediante escrito de 20 de noviembre de 2000, al que se adjuntaba un escrito del Ministro de Industria, de Comercio y del Artesanado.

14 Por estimar que subsistían las infracciones enumeradas en el dictamen motivado y que la respuesta de las autoridades italianas a dicho dictamen no era satisfactoria, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Sobre el motivo basado en la infracción de los artículos 6, 29 y 39 de la Directiva 92/49

Alegaciones de las partes

15 Mediante su primer motivo, la Comisión reprocha a la República Italiana haber adoptado en el Decreto-ley disposiciones que tienen por objeto:

— prohibir a las compañías de seguros aumentar las tarifas de los contratos del seguro obligatorio en concepto de la responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos de motor que deben ser prorrogados durante el año de vigencia del Decreto-ley y que prevén una variación de las primas en

función de los siniestros ocurridos (cláusula denominada «bonus-malus»), cuando el asegurado no hubiera ocasionado ningún siniestro durante el período de referencia (artículo 2, apartado 2, primera frase, del Decreto-ley);

— obligar a las compañías de seguros a aplicar las tarifas en vigor el 29 de marzo de 2000 a todos los nuevos contratos celebrados dentro del año siguiente a la entrada en vigor del Decreto-ley y que contengan una fórmula tarifaria que prevea una variación de las primas en función de los siniestros ocurridos (artículo 2, apartado 2, segunda frase);

— extender la aplicación del artículo 2, apartado 2, del Decreto-ley a la venta de productos de seguro por teléfono o por vía telemática (artículo 2, apartado 2 *bis)*;

— prohibir a las compañías de seguro modificar, durante el año siguiente a la entrada en vigor del Decreto-ley, el número de categorías de asegurados a efectos de las bonificaciones, los coeficientes de determinación de las primas y las reglas relativas a la evolución de la fórmula tarifaria que prevén una variación de las primas en función de los siniestros ocurridos (artículo 2, apartado 3);

— obligar a las compañías de seguros a aceptar, a petición del cocontratante, contratos que aplican la fórmula bonus-malus con franquicia a tanto alzado comprendida entre 500.000 ITL y 1.000.000 de ITL no oponible a los terceros perjudicados en caso de siniestro, determinando precisamente que la elección de la fórmula bonus-malus y del importe de la franquicia corresponde al asegurado (artículo 2, apartado 4), y

— permitir a los asegurados, una vez hayan cesado los efectos del artículo 2, apartados 2 y 3, del Decreto-ley, que resuelvan sus contratos en caso de que aumenten por encima de la tasa de inflación prevista, con excepción de los aumentos derivados de las tarifas, de la aplicación de las reglas de adaptación contenidas en las diversas fórmulas tarifarias (artículo 2, apartado 5).

16 La Comisión sostiene que las medidas establecidas en el artículo 2, apartados 2,3, 4 y 5, del Decreto-ley son contrarias a los artículos 6, 29 y 39 de la Directiva 92/49. Expresan, por un lado, una congelación de las tarifas, en la medida en que las empresas afectadas ya no tienen derecho a fijar libremente las primas de seguro en función de los siniestros y de los costes de gestión, y, por otro lado, una limitación de la libertad contractual al instaurar, por ejemplo, un régimen de franquicia obligatoria. Por consiguiente, las compañías de seguros que ejercen su actividad en el territorio italiano, incluso las que actúan en régimen de libre establecimiento o de libre prestación de servicios, ya no disponen de libertad en cuanto a la evolución de las tarifas de sus contratos, mientras que las mencionadas disposiciones de la Directiva 92/49 consagran el principio de la libre fijación de tarifas de las empresas que operan en el sector de los seguros distintos del seguro de vida y la correspondiente supresión de los controles previos o sistemáticos de las tarifas y de las cláusulas contractuales.

17 La Comisión alega que los Estados miembros pueden exigir a las compañías de seguros la comunicación no sistemática de las condiciones generales y particulares de las pólizas de seguro, así como de los contratos, siempre que esta exigencia no constituya para dichas compañías una condición previa para el ejercicio de su actividad. Por lo que se refiere a los seguros obligatorios, los Estados miembros podrían mantener, en virtud del artículo 30, apartado 2, de la Directiva 92/49, la obligación de comunicación previa y sistemática de las condiciones generales y especiales de las pólizas de seguro, sin que no obstante ello implique un control de la adecuación económica de las tarifas correspondientes.

18 La Comisión afirma que el principio de la libre fijación de tarifas, recientemente reconocido por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 11 de mayo de 2000, Comisión/Francia (C-296/98, Rec. p. I-3025), apartado 29, sólo puede admitir

excepciones o limitaciones en los supuestos estrictamente enumerados por la Directiva 92/49, a saber, cuando las medidas de que se trate forman parte de un «sistema general de control de precios» [artículos 8, apartado 3, párrafo tercero, de la Directiva 73/239/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1973, Primera Directiva sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad del seguro directo distinto del seguro de vida, y a su ejercicio (DO L 228, p. 3; EE 06/01, p. 143), en su versión modificada por la Directiva 92/49 (en lo sucesivo, «Directiva 73/239»), y 29, párrafo segundo, y 39, apartado 3, de la Directiva 92/49] o cuando estén comprendidas en las «disposiciones legales de interés general vigentes en el Estado miembro en que está localizado el riesgo» (artículo 28 de la Directiva 92/49). Así, en su opinión, la competencia del Estado miembro en el que esté localizado el riesgo debe ejercitarse con observancia de las disposiciones de la Directiva 92/49 y, en particular, del principio de la libre fijación de tarifas, que implica la inexistencia de cualquier sistema de control material previo o sistemático de las pólizas y de las tarifas de las empresas de seguros que operan en el territorio de la Unión Europea.

19 Pues bien, según la Comisión, la normativa sobre tarifas establecida por el Decreto-ley no puede ser calificada de «sistema general de control de precios» ni de «disposiciones de interés general» en el sentido de la Directiva 92/49.

20 La República Italiana alega que las medidas controvertidas están comprendidas en un «sistema general de control de precios». Observa que el Decreto-ley contenía, en su versión inicial de 28 de marzo de 2000, una serie de medidas destinadas a limitar los efectos inflacionistas de determinados sectores económicos y que, en el momento de su convalidación mediante ley, el Parlamento decidió, en aras de la racionalización de la legislación, redactar un texto distinto para el sector de que se trata, de modo que las disposiciones relativas al seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos de motor ya no figuran junto con las medidas destinadas a combatir la inflación en otros sectores económicos.

21 La República Italiana considera que las distintas intervenciones sobre los precios, entre las que figuran las medidas controvertidas, deben ser consideradas como un

«sistema general» de control de precios, aunque no se hayan adoptado mediante un único instrumento jurídico ni para un mismo período.

22 Entre las medidas que, según la República Italiana, forman parte del sistema general de control de precios de que se trata figuran la Deliberación nº 30/2000 del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, titulada «Direttiva per il contenimento dell'inflazione» («Directiva para combatir la inflación»), que contiene las líneas directrices gubernamentales relativas a las tarifas de los servicios públicos que dependen de las regiones y de los entes locales, así como una medida administrativa adoptada por el Ministro de Hacienda e Industria, por la que se redujo el impuesto aplicable a los productos derivados del petróleo hasta el 31 de diciembre de 2000, recogida a continuación por el artículo 24 de la Ley nº 388, de 23 de diciembre de 2000 (GURI nº 302, suplemento nº 219, de 29 de diciembre de 2000, p. 1).

23 Según la República Italiana, para que una intervención pueda ser considerada «general», no es necesario que se refiera a todos los precios de una misma categoría de bienes o de servicios y puede limitarse a los sectores más afectados por la inflación. Existe un sistema general de control de precios cuando, como sucede en este caso, se adopta un conjunto de iniciativas destinadas a contrarrestar las tendencias inflacionistas que contienen intervenciones reguladas en función de la evolución de los precios en cada sector.

24 La República Italiana sostiene también que las medidas controvertidas constituyen «disposiciones de interés general» en el sentido del artículo 28 de la Directiva 92/49. A su juicio, permiten combatir la inflación de forma adecuada y proporcionada. En la medida en que constituye el único medio de proceder inmediatamente contra el creciente aumento de las tarifas de determinados contratos, la prohibición temporal de incrementar dichas tarifas está justificada por el interés en proteger a los consumidores y por motivos de naturaleza social, habida cuenta del carácter obligatorio del seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos de motor. Las medidas controvertidas han permitido también combatir el fraude y los comportamientos anticompetitivos en el mercado de que se trata.

Apreciación del Tribunal de Justicia

25 Conforme al primer considerando de la Directiva 92/49, ésta tiene por finalidad llevar a término el mercado interior en materia de seguro directo distinto del seguro de vida, en su doble vertiente de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios, con el objeto de facilitar a las empresas de seguros con domicilio social en la Comunidad la cobertura de los riesgos localizados dentro de ella. Por otra parte, según el decimonoveno considerando de la misma Directiva, en el marco del mercado interior, es conveniente para el tomador del seguro poder tener acceso a la gama más amplia posible de productos de seguros ofrecidos en la Comunidad, de manera que pueda elegir de entre todos ellos el más adecuado a sus necesidades.

26 Así pues, la Directiva 92/49 tiene por objeto realizar la libre comercialización en la Comunidad de los productos de seguros en el sector de que se trata (sentencia Comisión/Francia, antes citada, apartado 29).

27 A estos efectos, los artículos 8, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 73/239, y 29, párrafo primero, y 39, apartado 2, de la Directiva 92/49 prohíben a los Estados miembros exigir la autorización previa o la comunicación sistemática, en particular, de las condiciones generales y especiales de las pólizas de seguro y de las tarifas que una empresa tenga previsto utilizar en su territorio en sus relaciones con los tomadores de seguro.

28 Además, con arreglo a los artículos 8, apartado 3, párrafo tercero, de la Directiva 73/239, y 29, párrafo segundo, y 39, apartado 3, de la Directiva 92/49, los Estados miembros sólo pueden introducir o mantener la notificación previa o la

autorización de los aumentos de tarifas propuestos como elemento de un sistema general de control de precios. A ello se añade que, según el artículo 30, apartado 2, de la Directiva 92/49, cuando un Estado miembro impone la obligación de suscribir un seguro, únicamente puede exigir la comunicación a su autoridad competente de las condiciones generales y especiales de los seguros obligatorios, antes de su utilización.

29 De todo ello se deduce que el legislador comunitario quiso claramente garantizar el principio de la libre fijación de tarifas en el sector del seguro distinto del seguro de vida, incluso en lo que respecta al seguro obligatorio, como es el seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos de motor. Este principio implica la prohibición de cualquier sistema de notificación previa o sistemática y de autorización de las tarifas que una empresa de seguros tenga previsto utilizar en sus relaciones con los tomadores de seguros. La única excepción a este principio admitida por la Directiva 92/49 se refiere a la notificación previa y a la autorización de los «aumentos de tarifas» dentro de un «sistema general de control de precios».

30 Es cierto que el artículo 28 de la Directiva 92/49 permite al Estado miembro en el que está localizado el riesgo impedir que el tomador de seguro suscriba un contrato celebrado con una empresa de seguros si éste contraviene las disposiciones legales de interés general vigentes en dicho Estado.

31 Sin embargo, esta disposición en ningún caso puede ser interpretada de manera que se prive de efecto útil a las disposiciones mencionadas en el apartado 28 de la presente sentencia, que enuncian expresamente los motivos que justifican una excepción del principio de la libre fijación de tarifas. Esta afirmación queda corroborada por la circunstancia de que el artículo 28 de la Directiva 92/49 precede inmediatamente a una disposición, comprendida en el mismo capítulo, que reitera expresamente la prohibición para los Estados miembros de restringir la libre fijación de tarifas salvo en caso de que se trate de un elemento de un sistema general de control de precios.

32 En el caso de autos, las partes concuerdan en que la normativa sobre tarifas establecida en el artículo 2, apartados 2 a 5, del Decreto-ley restringe considerablemente la libertad de las compañías de seguros, incluidas aquellas que ejercen su actividad en régimen de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios, en lo que atañe a la determinación y a la evolución de las tarifas en el marco de contratos en materia de seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos a motor en relación con un siniestro localizado en el territorio italiano.

33 No obstante, el Gobierno italiano sostiene que, aunque restrinja la libre fijación de tarifas de las compañías de seguros, dicha normativa puede estar justificada, en primer lugar, como elemento de un «sistema general de control de precios» en el sentido de los artículos 8, apartado 3, párrafo tercero, de la Directiva 73/239, y 29, párrafo segundo, y 39, apartado 3, de la Directiva 92/49.

34 A este respecto, procede señalar que, en la medida en que la notificación previa o la autorización de los aumentos de tarifas que un Estado miembro puede imponer a las compañías de seguros, de conformidad con dichas disposiciones, introduce una excepción al principio de la libre fijación de tarifas, esta excepción debe ser interpretada de manera restrictiva. En todo caso, un sistema general de control de precios supone, en particular, que los elementos que lo componen tengan carácter vinculante y que el sistema se caracterice por un determinado grado de generalidad y homogeneidad.

35 Pues bien, es preciso observar que la normativa sobre tarifas controvertida supone una intervención puntual en un sector específico del seguro distinto del seguro de vida, a saber el del seguro obligatorio para vehículos de motor, y que, en consecuencia, no puede satisfacer por sí misma el criterio de generalidad que un sistema de control debe presentar para justificar una excepción al principio de la libre fijación de tarifas, sobre todo porque, como señaló la Comisión sin que la República Italiana la contradijera, las primas de seguro del sector de que se trata sólo representan el 0,22 % en la cesta de bienes y servicios que sirven para calcular la evolución de la inflación en Italia.

36 Con respecto a las demás medidas invocadas por el Gobierno italiano para justificar la existencia de un sistema general de control de precios, basta con señalar que, si bien se refieren efectivamente a sectores económicos distintos del seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos de motor, no obstante se trata de intervenciones muy puntuales, no homogéneas, en parte no vinculantes, que no presentan ninguna relación directa entre ellas ni con la normativa sobre tarifas establecida por el Decreto-ley.

37 Por lo tanto, no puede considerarse que la normativa sobre tarifas controvertida forme parte de un sistema general de control de precios en el sentido de los artículos 8, apartado 3, párrafo tercero, de la Directiva 73/239 y 29, párrafo segundo, y 39, apartado 3, de la Directiva 92/49 y, en consecuencia, no está comprendida en la excepción prevista por dichas disposiciones, incluso dejando aparte la cuestión de en qué medida los distintos elementos de esta normativa están incluidos en un régimen de «aumentos de tarifas» en el sentido de dichas disposiciones.

38 En segundo lugar, por lo que se refiere a las diferentes consideraciones de interés general invocadas por la República Italiana para justificar la normativa sobre tarifas controvertida sobre la base del artículo 28 de la Directiva 92/49, del apartado 31 de la presente sentencia se desprende que el interés general a que se refiere dicha disposición no puede en ningún caso ser invocado a efectos de legitimar la introducción o el mantenimiento de disposiciones nacionales que perjudiquen el principio de la libre fijación de tarifas cuyas excepciones son objeto de normas armonizadas por los artículos 6, 29 y 39 de la misma Directiva.

39 En consecuencia, debe estimarse el primer motivo de la Comisión, basado en la infracción de los artículos 6, 29 y 39 de la Directiva 92/49.

Sobre el motivo basado en la infracción del artículo 44 de la Directiva 92/49

Alegaciones de las partes

40 La Comisión alega que las compañías de seguros que operan en la rama relativa a la responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos de motor en régimen de derecho de establecimiento o de libre prestación de servicios están sujetas, en virtud del artículo 2, apartado 5 *quater,* del Decreto-ley, a una obligación de información incompatible con el mecanismo establecido por el artículo 44 de la Directiva 92/49, según el cual dichas compañías deben comunicar la información relativa, en particular, al número de siniestros únicamente a la autoridad competente del Estado miembro de origen. Pues bien, las informaciones que la República Italiana considera necesarias para combatir el fraude deberían obtenerse exclusivamente a través de las autoridades del Estado miembro de origen si no se quiere correr el riesgo de perjudicar el mecanismo de cooperación de los Estados miembros establecido por la Directiva 92/49. Meras consideraciones administrativas no pueden justificar una excepción a la norma establecida en el mencionado artículo 44. De ello también resulta que la obligación de las compañías de seguros, incluso de aquellas que ejercen sus actividades en régimen de derecho de establecimiento o de libre prestación de servicios, de contribuir a la financiación del banco de datos previsto en el citado artículo 2, apartado 5 *quater,* es contraria al Derecho comunitario.

41 El Gobierno italiano sostiene, por una parte, basándose en la sentencia de 24 de marzo de 1994, Schindler (C-275/92, Rec. p. I-1039), apartado 58, que la prevención de delitos puede justificar una excepción al principio de la libre prestación de servicios y, por otra parte, que la comunicación de informaciones por parte del Estado miembro de origen, previa solicitud como alternativa a la recogida de información de las compañías de seguros, no permite prevenir el fraude con la rapidez y la exhaustividad necesarias. La creación de un banco de datos en Italia parece ser el único instrumento adecuado para luchar eficazmente contra el fraude.

Apreciación del Tribunal de Justicia

42 Conforme al artículo 2, apartado 5 *quater*, del Decreto-ley, cada compañía de seguros está obligada a comunicar al ISVAP los datos relativos a los siniestros a cargo de sus asegurados. A tal efecto, esta disposición prevé la creación de un banco de datos a cuya financiación deben contribuir las compañías de seguros. El apartado 5 *quinquies* de la misma disposición impone el pago de una multa en caso de incumplimiento o de cumplimiento tardío de la obligación de comunicar los datos en cuestión.

43 Por su parte, el artículo 44, párrafo segundo, de la Directiva 92/49 establece que las empresas de seguros están obligadas a comunicar a la autoridad competente del Estado miembro de origen, separadamente para las operaciones realizadas en régimen de derecho de establecimiento y las realizadas en régimen de libre prestación de servicios, el importe de las primas, los siniestros y las comisiones, por Estado miembro y por grupo de ramos, así como la frecuencia y coste medio de los siniestros en lo que respecta al ramo relativo al seguro de automóviles. Según el párrafo cuarto de dicha disposición, la autoridad competente del Estado miembro de origen ha de comunicar dicha información, en un plazo razonable y sobre una base agregada, a las autoridades competentes de los Estados miembros interesados que así lo soliciten.

44 De esta disposición se deduce que, según el mecanismo establecido por la Directiva 92/49, las informaciones sobre la actividad de seguros relativas a las primas, siniestros y comisiones deben ser comunicadas por las compañías de seguros a las autoridades del Estado miembro de origen, que debe comunicarlas en un plazo razonable y sobre una base agregada a las autoridades de los demás Estados miembros cuando éstos las soliciten.

45 Este mecanismo de comunicación de datos esenciales relativos a la actividad de las compañías de seguros a través de las autoridades nacionales tiene por objeto evitar obstáculos injustificados al ejercicio de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios en el ámbito cubierto por la Directiva 92/49.

46 Sin embargo, de los autos se deduce que la recogida de las informaciones individualizadas a que se refiere el artículo 2, apartado 5 *quater,* del Decreto-ley obedece a una finalidad de combatir el fraude que es diferente a la perseguida por el artículo 44 de la Directiva 92/49. Además, por lo que se refiere, por una parte, a la obligación a cargo de las compañías de seguros de que se trata de contribuir a la financiación del banco de datos creado por el Decreto-ley y, por otra parte, a las sanciones previstas en caso de incumplimiento de la obligación de comunicación, la Comisión sólo las menciona para añadir que refuerzan el mecanismo establecido por el Decreto-ley y para llegar a la conclusión de que, por la misma razón, debe declararse su invalidez.

47 En consecuencia, puesto que la Comisión sólo ha cuestionado la conformidad de este mecanismo con el Derecho comunitario respecto al artículo 44 de la Directiva 92/49, debe desestimarse el segundo motivo.

48 Por consiguiente, procede declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 92/49, al haber establecido y mantenido en vigor un sistema de bloqueo de precios aplicable a todos los contratos de seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos de motor, que cubren riesgos localizados en el territorio italiano, sin distinguir entre las compañías de seguros que tienen su domicilio social en Italia y las que ejercen su actividad en dicho Estado a través de sucursales o en régimen de libre prestación de servicios, infringiendo el principio de libre fijación de tarifas establecido en los artículos 6, 29 y 39 de dicha Directiva.

Costas

49 A tenor del artículo 69, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal de Justicia puede repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas. Dado que sólo se han estimado parcialmente las pretensiones de la Comisión, cada parte cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 92/49/CEE, del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al seguro directo distinto del seguro de vida y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 88/357/CEE (Tercera Directiva de seguros distintos del seguro de vida), al haber establecido y

mantenido en vigor un sistema de bloqueo de precios aplicable a todos los contratos de seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos de motor, que cubren riesgos localizados en el territorio italiano, sin distinguir entre las compañías de seguros que tienen su domicilio social en Italia y las que ejercen su actividad en dicho Estado a través de sucursales o en régimen de libre prestación de servicios, infringiendo el principio de la libre fijación de tarifas establecido en los artículos 6, 29 y 39 de dicha Directiva.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) Cada parte soportará sus propias costas.

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet Timmermans

Edward Jann Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues Rosas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de febrero de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias