SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 28 de abril de 2009 *

En el asunto C-518/06,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 20 de diciembre de 2006,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. E. Traversa y la Sra. N. Yerrell, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: italiano.

apoyada por

República de Finlandia, representada por la Sra. J. Himmanen, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts y M. Ilešič (Ponente), Presidentes de Sala, y los Sres. A. Tizzano, A. Borg Barthet, J. Malenovský, J. Klučka, U. Lõhmus, E. Levits y J.-J. Kasel, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mazák;
Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de mayo de 2008;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 9 de septiembre de 2008;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que:

— la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 6, 29 y 39 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 aplicar y mantener una normativa en virtud de la cual las primas del seguro de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor (en lo sucesivo, «seguro de responsabilidad civil del automóvil») deben calcularse sobre la base de parámetros determinados y al someter dichas primas a un control *a posteriori;*

— la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 9 de la Directiva 92/49 al ejercer un control sobre los métodos según los cuales las compañías de seguros cuyo domicilio principal se encuentra en otro Estado miembro, pero que desarrollan sus actividades en Italia en virtud de la libertad de establecimiento o de la libre prestación de servicios, calculan sus primas de seguro y al imponer, en particular, con respecto a tales compañías, sanciones en caso de infracción de las normas nacionales relativas a los métodos de cálculo de las primas de seguro, y

— la República Italiana ha incumplido las obligaciones que la incumben en virtud de los artículos 43 CE y 49 CE al mantener la obligación de suscribir el seguro de responsabilidad civil del automóvil para todas las compañías de seguros, incluidas

aquellas cuyo domicilio principal se encuentre en otro Estado miembro, pero que desarrollan sus actividades en Italia en virtud de la libertad de establecimiento o de la libre prestación de servicios.

I. Marco jurídico

Normativa comunitaria

Directivas 72/166/CEE, 84/5/CEE y 2005/14/CE

2 Para facilitar la circulación de los viajeros entre los Estados miembros, la Directiva 72/166/CEE del Consejo, de 24 de abril de 1972, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, así como del control de la obligación de asegurar esta responsabilidad (DO L 103, p. 1; EE 13/02, p. 113), estableció un sistema basado, por una parte, en la supresión del control de la carta verde de seguro con ocasión del cruce de las fronteras internas de la Comunidad Europea y, por otra, en la obligación para cada uno de los Estados miembros de actuar de modo que la responsabilidad civil en la circulación de vehículos esté cubierta por un seguro.

3 A tenor del segundo considerando de dicha Directiva:

«[…] los controles que se efectúan en las fronteras a los efectos de comprobar que se cumple la obligación de seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles tiene como objetivo la protección de los intereses de las personas que pudieran ser víctimas de un accidente de circulación […]»

4 El séptimo considerando de dicha Directiva enuncia:

«[…] puede suprimirse el control de la carta verde para los vehículos estacionados habitualmente en un Estado miembro que penetren en el territorio de otro Estado miembro, en base a un acuerdo entre las […] oficinas nacionales de seguros, como resultado del cual, cada oficina nacional garantizará, en las condiciones que estipule la legislación nacional, la indemnización de los daños que pudieran ser objeto de reparación, causados en su territorio por un vehículo asegurado o no».

5 Por otra parte, los considerandos quinto y sexto de la misma Directiva señalan que la liberalización del régimen de circulación de los vehículos automóviles en el tráfico de viajeros entre los Estados miembros contribuye a la apertura de los mercados de éstos.

6 El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 72/166 dispone:

«Cada Estado miembro adoptará todas las medidas oportunas […] para que la responsabilidad civil relativa a la circulación de vehículos que tengan su estacionamiento habitual en su territorio, sea cubierta mediante un seguro.

[…]»

7 Los considerandos quinto y sexto de la Directiva 84/5/CEE del Consejo, de 30 de diciembre de 1983, Segunda Directiva relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil que resulta de la circulación de los vehículos automóviles (DO 1984, L 8, p. 17; EE 13/15, p. 244), enuncian:

«[…] los importes para los que es obligatorio el seguro deben permitir en todo caso garantizar a las víctimas una indemnización suficiente cualquiera que sea el Estado miembro en que se haya producido el siniestro;

[…] es necesario prever que un organismo garantice que la víctima no se quede sin indemnización en el caso en que el vehículo que haya causado el siniestro no estuviera asegurado o no fuera identificado; […]».

8 En virtud del artículo 1, apartado 4, de la Directiva 84/5, los Estados miembros estaban obligados a crear o autorizar un fondo de garantía para la indemnización de las víctimas de accidentes de circulación para las cuales no se hubiera cumplido la obligación de seguro de responsabilidad civil de vehículos automóviles.

9 Se establece en la misma disposición que dicha obligación no obsta al derecho de los Estados miembros de dar o no a la intervención de dicho organismo un carácter subsidiario.

10 Las Directivas 72/166 y 84/05 fueron modificadas por último por la Directiva 2005/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, por la que se modifican las Directivas 72/116/CEE, 84/5/CEE, 88/375/CEE y 90/232/CEE del Consejo y la Directiva 2000/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativas al seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos automóviles (DO L 149, p. 14). La adaptación de los ordenamientos jurídicos internos a la Directiva 2005/14 aún no debía haber concluido en la fecha en que expiró el plazo establecido en el último dictamen motivado emitido en el presente asunto.

11 Como señala el primer considerando de dicha Directiva, el fortalecimiento y consolidación del mercado único del seguro de vehículos automóviles debe ser un objetivo fundamental de la actuación comunitaria en el sector de los servicios financieros, habida cuenta de la especial importancia del seguro de responsabilidad civil de vehículos automóviles para los ciudadanos europeos, independientemente de si son titulares de una póliza o víctimas de un accidente, por una parte, y para las compañías de seguros, por otra.

12 Por otra parte, el vigesimoprimer considerando de la Directiva 2005/14 enuncia que el derecho a hacer valer el contrato de seguro y a oponerlo directamente a la compañía de seguros es muy importante para la protección de las víctimas de accidentes de circulación.

Directiva 92/49

13 Los considerandos primero, quinto a séptimo y decimoctavo de la Directiva 92/49 enuncian:

«(1) Considerando que es necesario 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, al objeto de facilitar a las empresas de seguros con domicilio social en la Comunidad la cobertura de los riesgos localizados dentro de la Comunidad;

[…]

(5) Considerando que se ha optado por llevar a cabo la armonización básica, necesaria y suficiente para llegar al reconocimiento mutuo de las autorizaciones y los sistemas de supervisión cautelar que permita la concesión de una única autorización válida en toda la Comunidad y la aplicación del principio de control por el Estado miembro de origen;

(6) Considerando que, por consiguiente, el acceso a la actividad de seguros y su ejercicio quedan en adelante supeditados a la concesión de una única autorización administrativa, concedida por las autoridades del Estado miembro en el que la empresa de seguros tenga su domicilio social; que dicha autorización permitirá a la empresa ejercer su actividad en toda la Comunidad, en régimen de derecho de establecimiento o en régimen de libre prestación de servicios; […]

(7) Considerando que corresponde en adelante a las autoridades competentes del Estado miembro de origen garantizar la vigilancia de la solidez financiera de la empresa de seguros y, en particular, del estado de solvencia y la constitución de previsiones técnicas suficientes, así como de la representación de éstas por activos congruentes;

[…]

(18) Considerando que la armonización del derecho de contrato de seguro no es una condición previa para la realización del mercado interior de los seguros; que en consecuencia la posibilidad otorgada a los Estados miembros de imponer la aplicación de su legislación a los contratos de seguros que cubran riesgos localizados en su territorio puede proporcionar las suficientes garantías a los tomadores de seguro que necesiten una protección específica».

14 Bajo el título II de la Directiva 92/49, con la rúbrica «Acceso a la actividad de seguros», el artículo 6 dispone:

«El artículo 8 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)] se sustituye por el texto siguiente.

"[…]

[…] 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.

[…]"»

15 A tenor del artículo 9 de dicha Directiva, que figura en el título III de ésta, con la rúbrica «Armonización de las condiciones de ejercicio»:

«El artículo 13 de la Directiva 73/239/CEE se sustituye por el texto siguiente:

"[…]

1. El control financiero de una empresa de seguros, incluido el control de las actividades que ejerza a través de sucursales y en régimen de prestación de servicios, será de la exclusiva competencia del Estado miembro de origen.

2. El control financiero consistirá, en particular, en la comprobación, para el conjunto de actividades de la empresa de seguros, del estado de solvencia y de la constitución de provisiones técnicas, así como de los activos que las representan con arreglo a las normas o a las prácticas establecidas en el Estado miembro de origen, en virtud de las disposiciones adoptadas a nivel comunitario.

[…]"»

16 El artículo 11 de la misma Directiva dispone:

«Los apartados 2 y 3 del artículo 19 de la Directiva 73/239/CEE se sustituyen por el texto siguiente

"[…]

3. Cada Estado miembro adoptará todas las disposiciones oportunas para que las autoridades competentes dispongan de los poderes y de los medios necesarios para la vigilancia de las actividades de las empresas de seguros cuyo domicilio social se halle en su territorio, incluidas las actividades ejercidas fuera de dicho territorio, de conformidad con las directivas del Consejo relativas a tales actividades y con miras a la aplicación de éstas.

Dichos poderes y medios deberán en particular proporcionar a las autoridades competentes la posibilidad:

[…]

b) de adoptar, respecto de la empresa, de sus directivos responsables o de las personas que controlen la empresa, todas las medidas adecuadas y necesarias para garantizar que las actividades de la empresa cumplan de forma permanente las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que la empresa tenga obligación de observar en los distintos Estados miembros […]

[…]"»

17 El artículo 29 de la Directiva 92/49 establece:

«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.»

18 A tenor del artículo 39, apartados 2 y 3, de dicha Directiva, que figura en el título IV de ésta, con la rúbrica «Disposiciones sobre la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios»:

«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.»

19 El artículo 40 de dicha Directiva establece:

«[…]

3. Si las autoridades competentes de un Estado miembro comprueban que una empresa que tiene una sucursal o que opera en régimen de libre prestación de servicios en su territorio no respeta las normas jurídicas de este Estado que le sean aplicables, dichas autoridades invitarán a dicha empresa a que ponga fin a esta situación irregular.

4. Si la empresa en cuestión no adopta las medidas necesarias, las autoridades competentes del Estado miembro interesado informarán a las autoridades competentes del Estado miembro de origen. Estas últimas adoptarán, con la mayor brevedad, todas las medidas adecuadas para que la empresa ponga fin a esta situación irregular. La naturaleza de dichas medidas será comunicada a las autoridades competentes del Estado miembro interesado.

5. 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 sigue infringiendo las normas jurídicas en vigor en el Estado

miembro interesado, este último podrá adoptar, tras informar de ello a las autoridades competentes del Estado miembro de origen, las medidas apropiadas para prevenir o reprimir nuevas irregularidades y, si fuere absolutamente necesario, impedir que la empresa siga celebrando contratos de seguros en su territorio. Los Estados miembros velarán para que sea posible efectuar en su territorio las notificaciones a las empresas de seguros.

6. Los apartados 3, 4 y 5 no afectarán a la facultad de los Estados miembros interesados de adoptar, en casos de urgencia, las medidas apropiadas para prevenir las irregularidades cometidas en su territorio. Ello implica la posibilidad de impedir que una empresa de seguros siga celebrando nuevos contratos de seguros en su territorio.

7. Los apartados 3, 4 y 5 no afectarán a la facultad de los Estados miembros de sancionar las infracciones en su territorio.

[…]»

Normativa nacional

20 El artículo 11, apartado 1, de la Legge nº 990 sull'assicurazione obligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti (Ley sobre el seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor y de embarcaciones), de 24 de diciembre de 1969 (GURI nº 2, de 3 de enero de 1970), en vigor en el momento del procedimiento administrativo previo (en lo sucesivo,

«Ley nº 990/69»), obliga a las compañías de seguros a ofrecer seguros de responsabilidad civil del automóvil a petición de todo cliente potencial. Dispone:

«Las empresas deberán aceptar, según las condiciones de las pólizas y las tarifas que tienen la obligación de fijar con carácter previo para todo riesgo que derive de la circulación de vehículos a motor y de embarcaciones, las propuestas relativas al seguro obligatorio que le sean presentadas.»

21 Dicha obligación de contratar fue mantenida esencialmente en el artículo 132 del codice delle assicurazioni private (Código del seguro privado), establecido por el Decreto-ley nº 209, de 7 de septiembre de 2005, que entró en vigor el 1 de enero de 2006 (suplemento ordinario de la GURI nº 239, de 13 de octubre de 2005; en lo sucesivo, «codice delle assicurazioni private»). Dicho artículo establece:

«1. Las compañías de seguros deberán aceptar, según las condiciones de las pólizas y las tarifas que están obligadas a establecer con carácter previo para todo riesgo que derive de la circulación de vehículos a motor y de embarcaciones, las propuestas relativas al seguro obligatorio que les sean presentadas, sin perjuicio de la necesidad de comprobar la exactitud de los datos que figuren en la declaración de riesgo, así como la identidad del tomador del seguro y del titular del vehículo, si se tratara de otra persona.

2. Las compañías de seguros podrán pedir que, a fin de cumplir las obligaciones establecidas en el apartado 1, se limite la autorización a los riesgos que deriven de la circulación de parques de vehículos a motor o de embarcaciones.»

22 El artículo 11, apartado 1 *bis,* de la Ley nº 990/69 dispone:

«A fin de cumplir las obligaciones establecidas en el apartado 1, al fijar las tarifas, las empresas calcularán por separado las primas puras y los recargos, con arreglo a sus bases técnicas, suficientemente amplias y que se remontan, por lo menos, a cinco ejercicios. Cuando no pueda disponerse de tales bases, las empresas podrán utilizar estadísticas del mercado. Si [el Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse colletivo (ISVAP)] comprobara que se burla la obligación de contratar en zonas territoriales determinadas o con categorías específicas de asegurados, deberá aplicarse una sanción económica equivalente al 3 % de las primas relativas a la responsabilidad civil inherente a los perjuicios causados por la circulación de los vehículos que figure en el último balance aprobado, con un mínimo de un millón de euros y hasta cinco millones de euros, como máximo. En caso de reiteración, podrá revocarse la autorización para desarrollar la actividad en el ramo del seguro de responsabilidad civil por los perjuicios causados por la circulación de vehículos.»

23 Las partes esenciales de dicha disposición se reproducen en los artículos 35, apartado 1, y 314, apartado 2, del codice delle assicurazioni private.

24 El artículo 12 *bis* de la Ley nº 990/69 dispone:

«1. Para garantizar la transparencia y la competitividad de las ofertas de servicios de seguro, así como la información apropiada a los usuarios, las empresas que desarrollen sus actividades en el ramo del seguro obligatorio de responsabilidad civil en la circulación de vehículos a motor y de embarcaciones deberán publicar las primas y las condiciones generales y especiales de las pólizas de seguro que se apliquen en el territorio de la República Italiana.

2. Las primas aplicadas, en función de la determinación de cada compañía de seguros, en favor de los asegurados que figuren en la categoría que goza de un bonus máximo durante los años anteriores, deberán ser uniformes para todo el territorio nacional.

3. La publicidad de las primas y condiciones de las pólizas de seguro prevista en el apartado 1 deberá realizarse en cada punto de venta de la empresa y en los sitios de Internet, permitiendo a los usuarios calcular las primas y conocer las condiciones de las pólizas de seguro […].

[…]

5. Toda ejecución errónea o incompleta de las obligaciones establecidas en los apartados 1 y 3 dará lugar a la imposición de una sanción administrativa de carácter económico cuyo importe oscilará entre 2.600 euros y 10.300 euros. En caso de omisión o de demora superior a treinta días, la sanción se duplicará.»

25 Éstas normas se reproducen esencialmente en los artículos 131 y 313 del codice delle assicurazioni private.

26 Por último, el artículo 12 *quater,* apartado 1, de la Ley nº 990/69 dispone:

«El incumplimiento o la elusión por las compañías de seguros de la obligación de aceptar las propuestas presentadas por los tomadores de seguro potenciales en el

sentido del artículo 11 respecto al seguro obligatorio de los riesgos derivados de la circulación de vehículos a motor y de embarcaciones serán objeto de una sanción económica […]»

27 Por analogía, el artículo 314, apartado 1, del codice delle assicurazioni private establece:

«El incumplimiento o la elusión de la obligación de contratar a que se refiere el artículo 132, apartado 1, dará lugar a una sanción administrativa de carácter económico cuyo importe oscilará entre los 1.500 euros y los 4.500 euros.»

II. Procedimiento administrativo previo

28 Mediante escrito de 22 de marzo de 2004, la Comisión llamó la atención de la República Italiana sobre problemas de compatibilidad de la Ley nº 990/69, así como de la aplicación de ésta por el ISVAP con los artículos 6, 29 y 39 de la Directiva 92/49. A este respecto, la Comisión señaló que había recibido algunas denuncias de compañías de seguros en relación con las sanciones impuestas por el ISVAP debido a que se había eludido la obligación de contratar, establecida en el artículo 11, apartado 1, de dicha Ley, mediante la fijación de tarifas exorbitantes.

29 Mediante escrito de 8 de junio de 2004, la República Italiana respondió que la Ley nº 990/69 y la aplicación de ésta por el ISVAP eran conformes al Derecho comunitario. Expuso que la Ley nº 990/69 no exige la aprobación previa de las tarifas ni la comunicación sistemática de éstas al ISVAP. Manifestó que dicha Ley deja a las compañías de seguros libremente elegir sus tarifas, garantizando la posibilidad de que los consumidores suscriban la póliza de seguro obligatorio de responsabilidad civil del automóvil. A este respecto, señaló la naturaleza social de la responsabilidad civil por los daños causados por la circulación de los vehículos a motor.

30 Mediante escrito de 9 de julio de 2004, la Comisión requirió oficialmente a la República Italiana para que le hiciera llegar sus observaciones acerca de la compatibilidad de los artículos 11, apartados 1 y 1 *bis,* 12 *bis* y 12 *quater* de la Ley nº 990/69, tal como fueron interpretados y aplicados por el ISVAP, con la Directiva 92/49.

31 Mediante escrito de 31 de agosto de 2004, la República Italiana presentó sus observaciones que, en síntesis, se correspondían con las presentadas con su escrito de 8 de junio de 2004.

32 El 22 de diciembre de 2004, la Comisión remitió un escrito de requerimiento complementario, en el que sostenía que, según los principios establecidos por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 5 de octubre de 2004, CaixaBank France (C-442/02, Rec. p. I-8961), la obligación de contratar es asimismo contraria a los artículos 43 CE y 49 CE. Se concedió a la República Italiana un plazo de un mes para responder a este requerimiento complementario.

33 A falta de respuesta al escrito de requerimiento complementario, el 18 de octubre de 2005 la Comisión remitió a la República Italiana un dictamen motivado confirmando las imputaciones formuladas en ambos escritos de requerimiento e instando a dicho Estado miembro para que se atuviera al mismo dentro de un plazo de dos meses a partir de su recepción.

34 Mediante escrito de 3 de noviembre de 2005, la República Italiana comunicó la publicación del codice delle assicurazioni private.

35 Mediante escrito de 30 de diciembre de 2005, la República Italiana respondió al dictamen motivado reiterando que la normativa nacional era compatible con el Derecho comunitario.

36 A la luz de la respuesta de la República Italiana, la Comisión consideró necesario precisar sus imputaciones y, por ende, el 10 de abril de 2006, emitió un dictamen motivado complementario. Se requería a dicho Estado miembro para que se atuviera al referido dictamen motivado en un plazo de dos meses a partir de su recepción.

37 Mediante escrito de 16 de mayo de 2006, la República Italiana respondió al dictamen motivado complementario. Reafirmaba la compatibilidad de su legislación con el Derecho comunitario.

38 No satisfecha con la respuesta de la República Italiana, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

39 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 20 de diciembre de 2006, la Comisión interpuso el presente recurso y solicitó al Tribunal de Justicia que efectuara las declaraciones enumeradas en el apartado 1 de la presente sentencia y condenara en costas a la República Italiana.

40 La República Italiana solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso.

41 Mediante auto de 21 de junio de 2007, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República de Finlandia en apoyo de las pretensiones de la República Italiana.

Sobre el recurso

42 En su escrito de réplica, la Comisión señaló que la principal violación del Derecho comunitario recriminada a la República Italiana es la incompatibilidad de la obligación de contratar con los artículos 43 CE y 49 CE. Por lo tanto, debe examinarse esta imputación en primer lugar.

Sobre el motivo basado en la infracción de los artículos 43 CE y 49 CE a causa de la obligación de contratar

Alegaciones de las partes

43 La Comisión sostiene que la obligación de contratar, impuesta a todas las compañías de seguros que operan en el ramo de la responsabilidad civil de vehículos automóviles y ello en relación con todos los propietarios de vehículos, así como la posibilidad ofrecida al ISVAP de aplicar sanciones en caso de incumplimiento de dicha obligación, son incompatibles con los artículos 43 CE y 49 CE.

44 Alega que dicha obligación disuade a las compañías de seguros establecidas en otros Estados miembros de establecerse o de prestar servicios en Italia, obstaculizando de este modo el acceso al mercado italiano. Señala que, concretamente, se impide a dichas empresas determinar libremente su oferta de servicios de seguros y los destinatarios de tales servicios. Afirma que, así, dichas empresas están obligadas a hacer frente a costes excesivos en relación con sus estrategias comerciales. Estima que dichos costes son aún más importantes para las empresas que únicamente tienen intención de desarrollar actividades en Italia de forma esporádica.

45 Afirma que el efecto restrictivo de la obligación de contratar es comparable al declarado por el Tribunal de Justicia en la sentencia CaixaBank France, antes citada.

46 A renglón seguido, la Comisión expone que la obligación de contratar no está justificada y es desproporcionada en relación con el objetivo perseguido.

47 Con respecto al objetivo, alegado por la República Italiana, de proteger a los propietarios de vehículos, la Comisión reconoce que la obligación de contratar contribuye a garantizar que el propietario de un vehículo encuentre una compañía de seguros dispuesta a concertar una póliza de seguro de responsabilidad civil de vehículos automóviles. Considera que, no obstante, la obligación de contratar va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de la protección de los consumidores, ya que se impone a las compañías de seguros en relación con todos los propietarios de vehículos en todo el territorio italiano, mientras que la República Italiana ha alegado dificultades para encontrar una compañía de seguros dispuesta a concertar una póliza de seguro de responsabilidad civil de vehículos automóviles respecto a una zona geográfica determinada y una categoría de personas específica, a saber, el sur de Italia y los nuevos conductores.

48 Por lo que respecta al objetivo, igualmente alegado por la República Italiana, de garantizar una indemnización adecuada a las víctimas de accidentes de tráfico, la Comisión estima que éste ya se alcanza mediante la obligación que se impone, tras la adaptación del ordenamiento jurídico interno al artículo 3 de la Directiva 72/166, a los propietarios de vehículos de suscribir una póliza de seguro de responsabilidad civil de vehículos automóviles y por la existencia en cada Estado miembro de un fondo de garantía en virtud de la Directiva 84/5.

49 Por último, la Comisión observa que en otros Estados miembros existen regímenes menos restrictivos para obtener los mismos resultados que la normativa italiana pretende alcanzar. Menciona, a este respecto, el Bureau central de tarification establecido tanto en Bélgica como en Francia, el Consorcio de Compensación de Seguros establecido en España, el Consortium van de belangrijkse verzekeringsondernemingen establecido en los Países Bajos y el sistema do coaseguro establecido en Portugal.

50 La República Italiana recuerda que, aunque el seguro de responsabilidad civil de vehículos automóviles es un seguro de tipo privado, está inspirado en finalidades sociales, en particular, aquella cuyo objetivo es garantizar que las víctimas de accidentes de tráfico reciban una indemnización. Afirma que es ésta la razón por la que se estableció la obligación de que los propietarios de vehículos contraten un seguro para indemnizar a terceros.

51 Señala que, al decidir que dicha obligación de contratar recayera tanto en las compañías de seguros como en los usuarios de vehículos automóviles, la República Italiana quiso proteger al máximo, por una parte, a los tomadores de seguros, en su condición de consumidor, contra discriminaciones en materia de acceso al seguro obligatorio y de libertad de circular y, por otra, a las víctimas de accidentes de tráfico.

52 Según la República Italiana, la libertad comercial de las empresas no puede frustrar dichos objetivos. El referido Estado miembro considera que si el Tribunal de Justicia aceptara el razonamiento de la Comisión, el seguro de responsabilidad civil de vehículos automóviles se convertiría en un seguro basado exclusivamente en la lógica del mercado y perdería en gran medida su carácter social.

53 Acto seguido, la República Italiana señala que la obligación de contratar no produce ningún efecto disuasorio en las compañías de seguros establecidas en un Estado miembro distinto de la República Italiana que quieran introducirse en el mercado italiano.

54 En el supuesto de que, no obstante, el Tribunal de Justicia declarara que la obligación de contratar restringe la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, la República Italiana alega que dicha obligación es apropiada para alcanzar los referidos objetivos de protección de los consumidores y de protección de las víctimas de accidentes de tráfico.

55 Agrega que la obligación de contratar es, además, compatible con el principio de proporcionalidad. Contrariamente a lo que alega la Comisión, afirma que no es factible ni legal limitar la obligación de contratar a determinadas zonas del territorio italiano o a determinados tipos de consumidores. Sostiene que una limitación de dicha obligación a determinadas categorías de consumidores plantearía problemas de discriminación, mientras que una limitación geográfica de la referida obligación incitaría a las compañías de seguros a no implicarse en las zonas sujetas a la obligación de contratar.

56 En relación, por último, con los mecanismos alternativos establecidos en otros Estados miembros, la República Italiana alega que, a falta de una normativa armonizada sobre las modalidades de ejecución de la obligación de seguro en materia de responsabilidad civil de vehículos automóviles, cada Estado miembro puede elegir libremente la solución que mejor convenga a la situación social nacional. Puntualiza que, además, precisamente a causa de la falta de homogeneidad de las distintas situaciones nacionales, el legislador comunitario no ha podido fijar normas de armonización a este respecto.

57 La República de Finlandia alega que, independientemente de si la obligación de contratar restringe la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, en todo caso, está justificada.

58 Al respecto, dicho Estado miembro señala que existe una íntima relación entre el seguro de responsabilidad civil de vehículos automóviles y la seguridad social a causa del reembolso de los gastos de hospitalización y de curación de las víctimas de accidentes de tráfico, así como de los relativos a las pérdidas de salario sufridas por éstas.

59 Según la República de Finlandia, la obligación de contratar es necesaria y proporcionada al cumplimiento de los objetivos previstos. En efecto, representa para el consumidor el medio más sencillo de cumplir con su obligación legal.

Apreciación del Tribunal de Justicia

— Sobre la existencia de una restricción a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios

60 Ha quedado acreditado que la obligación de contratar se aplica indistintamente a todas las empresas que ofrecen seguros de responsabilidad civil de vehículos automóviles en el territorio italiano.

61 La Comisión considera, no obstante, que, en la medida en que reduce la posibilidad de que las compañías de seguros realicen de manera autónoma sus opciones estratégicas de mercado, dicha obligación obstaculiza el establecimiento y la prestación de servicios en Italia de las empresas que tengan su domicilio social en otro Estado miembro.

62 Según reiterada jurisprudencia, el concepto de «restricción» en el sentido de los artículos 43 CE y 49 CE se refiere a las medidas que prohíben, obstaculizan o restan interés al ejercicio de la libertad de establecimiento o de la libre prestación de servicios (sentencias CaixaBank France, antes citada, apartado 11; de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Italia, C-465/05, Rec. p. I-11091, apartado 17, y de 17 de julio de 2008, Comisión/Francia, C-389/05, Rec. p. I-5337, apartado 52).

63 En cuanto a la cuestión relativa a las circunstancias en las que una medida indistintamente aplicable, como la obligación de contratar controvertida en el caso de autos, puede estar englobada en dicho concepto, debe recordarse que una normativa de un Estado miembro no constituye una restricción en el sentido del Tratado CE por el mero hecho de que otros Estados miembros apliquen normas menos rigurosas o más interesantes desde el punto de vista económico a los prestadores de servicios similares establecidos en su territorio (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de mayo de 1995, Alpine Investments, C-384/93, Rec. p. I-1141, apartado 27, y de 12 de julio de 2005, Schempp, C-403/03, Rec. p. I-6421, apartado 45).

64 En cambio, el concepto de restricción abarca las medidas adoptadas por un Estado miembro que, aunque sean indistintamente aplicables, afectan al acceso al mercado de las empresas de otros Estados miembros y obstaculizan así el comercio intercomunitario (véanse, en este sentido, las sentencias citadas Alpine Investments, apartados 35 y 38, así como CaixaBank France, apartado 12).

65 En el caso de autos, es pacífico que la obligación de contratar no repercute en la aceptación, por las autoridades italianas, de la autorización administrativa, mencionada en el apartado 13 de la presente sentencia, que las compañías de seguros con domicilio social en un Estado miembro distinto de la República Italiana obtienen en el Estado miembro en el que tienen su domicilio. Por lo tanto, deja incólume el derecho a acceder al mercado italiano del seguro de responsabilidad civil de vehículos automóviles que se deriva de dicha autorización.

66 No obstante, el establecimiento por un Estado miembro de una obligación de contratar como la controvertida constituye una injerencia sustancial en la libertad de contratar de que gozan, en principio, los operadores económicos.

67 En un sector como el de los seguros, tal medida afecta al acceso al mercado de los operadores afectados, en particular cuando somete a las compañías de seguro no sólo a la obligación de asegurar todos los riesgos que se les proponen, sino también a exigencias de moderación tarifaria.

68 En efecto, en la medida en que obliga a las compañías de seguros que acceden al mercado italiano a aceptar cualquier cliente potencial, dicha obligación de contratar puede suponer, en cuanto a organización e inversión, importantes cargas adicionales para tales empresas.

69 Si quieren poder acceder al mercado italiano en condiciones compatibles con la normativa italiana, están obligadas a replantearse su política y su estrategia comerciales, en particular, ampliando considerablemente el espectro de su oferta de servicios de seguro.

70 Dado que acarrea adaptaciones y costes de tal magnitud para dichas empresas, la obligación de contratar hace menos atractivo el acceso al mercado italiano y, en caso de acceso a dicho mercado, reduce la capacidad de las empresas afectadas de desarrollar, en principio, una competencia eficaz con las empresas tradicionalmente implantadas en Italia (véase, en este sentido, la sentencia CaixaBank France, antes citada, apartados 13 y 14).

71 Por consiguiente, la obligación de contratar restringe la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.

— Sobre la justificación de la restricción

72 Una restricción a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios puede aceptarse si se demuestra que responde a razones imperiosas de interés general, es adecuada para garantizar la consecución del objetivo que persigue y no va más allá de lo necesario para alcanzarlo (véanse, en particular, las sentencias de 5 de diciembre de

2006, Cipolla y otros, C-94/04 y C-202/04, Rec. p. I-11421, apartado 61; de 13 de diciembre de 2007, United Pan-Europe Communications Belgium y otros, C-250/06, Rec. p. I-11135, apartado 39, y de 1 de abril de 2008, Gouvernement de la Communauté française y Gouvernement wallon, C-212/06, Rec. p. I-1683, apartado 55).

73 Para justificar la obligación de contratar, la República Italiana ha alegado varios objetivos, entre los que se encuentra la protección social de las víctimas de accidentes de tráfico.

74 Este objetivo de protección social que se considera esencialmente una garantía de indemnización adecuada para dichas víctimas, puede tenerse en cuenta como razón imperiosa de interés general.

75 En efecto, como se desprende de la normativa comunitaria citada en los apartados 3 a 12 de la presente sentencia y como han señalado la República Italiana y la República de Finlandia, la finalidad misma del seguro obligatorio de responsabilidad civil del automóvil es garantizar la indemnización de las víctimas de accidentes de tráfico.

76 Del propio marco jurídico se deduce que dicha indemnización se financia principalmente sobre la base de contratos suscritos con compañías de seguros, mientras que el fondo de garantía creado en cada Estado miembro sólo está concebido para indemnizar, con carácter subsidiario, a las víctimas de accidentes de tráfico, en particular, en los casos en los que el accidente haya sido causado por un vehículo respecto al cual no se hubiera cumplido la obligación de seguro.

77 Por consiguiente, el artículo 3 de la Directiva 72/166 obliga a los Estados miembros a tomar todas las medidas eficaces para que sus nacionales cumplan la obligación de concertar un seguro de responsabilidad civil de vehículos a motor.

78 Debe señalarse que uno de los medios que permiten a los Estados miembros cumplir esta obligación establecida en el artículo 3 de la Directiva 72/166 consiste en procurar que todo propietario de vehículo pueda suscribir tal seguro a una tarifa que no sea excesiva.

79 A este respecto, no puede acogerse la alegación de la Comisión de que en cualquier caso se alcanza el objetivo de protección social de las víctimas de accidentes de tráfico mediante la existencia de un fondo de garantía en cada Estado miembro.

80 Es cierto que la existencia del fondo de garantía asegura que sean indemnizadas las víctimas de accidentes causados por vehículos respecto a los cuales no se hubiera cumplido la obligación de seguro. Por lo tanto, es pacífico que, aunque no haya una obligación de contratar como la instaurada por la República Italiana, toda víctima de un accidente de tráfico recibirá una indemnización.

81 No obstante, como se ha señalado en el apartado 76 de la presente sentencia, se desprende asimismo de la normativa comunitaria que la existencia de un contrato individual de seguro de responsabilidad civil del automóvil y la posibilidad de oponerlo directamente a la compañía de seguros constituyen el fundamento principal de la protección de las víctimas de accidentes de tráfico. En estas circunstancias no puede reprocharse a los Estados miembros que tomen iniciativas cuyos objetivos sean evitar que los propietarios de vehículos no puedan cumplir su obligación de suscribir un seguro de responsabilidad civil del automóvil.

82 De lo que precede se deduce que la obligación de contratar controvertida en el caso de autos es apropiada para contribuir a la aplicación de la normativa comunitaria relativa a la obligación de cada propietario de vehículo de suscribir un seguro de responsabilidad civil de vehículos automóviles y, por ende, para el cumplimiento del objetivo de dicha normativa, que es garantizar la indemnización adecuada de las víctimas de accidentes de tráfico.

83 En relación con la cuestión de si la obligación de contratar, como la vigente en la República Italiana, va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de protección social de las víctimas de accidentes de tráfico, procede recordar, en primer lugar, que, con respecto al criterio de proporcionalidad, no es indispensable que la medida restrictiva adoptada por las autoridades de un Estado miembro corresponda a una concepción compartida por todos los Estados miembros en lo tocante a las modalidades de protección del interés legítimo de que se trate.

84 En efecto, la situación relativa al tráfico rodado y a los objetivos de interés público pertinentes en este ámbito varía de un Estado miembro a otro. Por consiguiente, debe reconocerse a los Estados miembros un margen de apreciación en dicho ámbito. Aunque es cierto que corresponde al Estado miembro que alegue una exigencia imperativa para justificar una restricción en el sentido del Tratado demostrar que su normativa es apropiada y necesaria para lograr el objetivo legítimo perseguido, esta carga de la prueba no puede llegar a tal punto de exigir que ese Estado miembro demuestre de forma positiva que ninguna otra medida imaginable permite alcanzar dicho objetivo en las mismas condiciones (sentencia de 10 de febrero de 2009, Comisión/Italia, C-110/05, Rec. p. I-519, apartados 65 y 66).

85 En consecuencia, el hecho de que algunos Estados miembros hayan optado por establecer un régimen distinto del instaurado por la República Italiana para garantizar que todo propietario de vehículo pueda concertar, a una tarifa no excesiva, un contrato de seguro de responsabilidad civil del automóvil no puede demostrar que la obligación de contratar vaya más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos. Además, las explicaciones dadas por la Comisión sobre los regímenes establecidos en algunos Estados miembros distintos de la República Italiana no permiten concluir que, *in fine,* tales regímenes sean menos restrictivos y más ventajosos para las compañías de seguros que la obligación de contratar establecida por el legislador italiano.

86 A continuación, debe examinarse la argumentación de la Comisión según la cual es desproporcionado imponer a las compañías de seguros la obligación de contratar con la totalidad de los clientes potenciales y ello en todo el territorio italiano.

87 Sobre el particular, sin que la contradijera la Comisión sobre este extremo, la República Italiana ha sostenido que en la parte meridional de su territorio se dan circunstancias difíciles que exigen una medida correctora por parte de la autoridad pública para que el seguro de responsabilidad civil del automóvil pueda ofrecerse en unas condiciones que sean aceptables tanto para los tomadores como para las compañías de seguros.

88 Resulta, en particular, que el número de accidentes de tráfico declarados a las compañías de seguros es especialmente elevado en determinadas zonas del sur de Italia. Esta situación ha llevado a un aumento considerable de los riesgos financieros que corren dichas compañías en la referida región.

89 En estas circunstancias, la República Italiana pudo considerar apropiado imponer a todas las empresas que operan en su territorio una obligación de contratar con todos los propietarios de vehículos domiciliados en Italia, para evitar que tales empresas se retiraran de la parte meridional del territorio italiano y privasen así a los propietarios de vehículos que en ella están domiciliados de la posibilidad de suscribir el seguro, por lo demás obligatorio, de responsabilidad civil del automóvil.

90 Por otra parte, del artículo 11, apartado 1 *bis,* de la Ley nº 990/69 y del artículo 35, apartado 1, del codice delle assicurazioni private se desprende que, al adoptar dicha medida, la República Italiana no prohibió a las compañías de seguros aplicar tarifas diferentes en función de estadísticas históricas del coste medio del riesgo en las categorías de asegurados definidas de manera suficientemente amplia.

91 En particular, es inconcuso que la obligación de contratar no impide que las compañías de seguros calculen para un tomador de seguro domiciliado en una zona caracterizada por un número importante de accidentes una tarifa más elevada que para un tomador de seguro domiciliado en una zona con un riesgo menos elevado.

92 Por lo demás, no puede descartarse que una limitación de la obligación de contratar, únicamente a la parte meridional del territorio italiano, como ha alegado la República Italiana, originaría una situación jurídicamente dudosa en la medida en que los propietarios de vehículos domiciliados en otras regiones italianas podrían alegar una desigualdad de trato en el supuesto de que tuvieran que hacer frente, en una región en la que no se impusiera tal obligación de contratar, a dificultades en encontrar una compañía de seguros dispuesta a concertar un contrato de seguro de responsabilidad civil del automóvil.

93 De todo cuanto precede resulta que la obligación de contratar es adecuada para garantizar la consecución del objetivo que persigue y no va más allá de lo necesario para alcanzarlo.

94 De ello se desprende que debe desestimarse el motivo basado en la infracción de los artículos 43 CE y 49 CE.

Sobre el motivo basado en la infracción de los artículos 6, 29 y 39 de la Directiva 92/49 debido a los criterios que deben respetarse para calcular las primas de seguro y debido al control a posteriori *al que están sujetas estas primas*

Alegaciones de las partes

95 Según la Comisión, una vez establecida la incompatibilidad con el Derecho comunitario de la obligación de contratar establecida en el artículo 11, apartado 1, de la Ley nº 990/69, de ello se deriva inevitablemente que el artículo 11, apartado 1 *bis,* de dicha Ley es incompatible con los artículos 6, 29 y 39 de la Directiva 92/49. En efecto, como afirmó la propia República Italiana, el objetivo de los criterios establecidos para el cálculo de las primas de seguro es garantizar el cumplimiento de la obligación de contratar.

96 Señala que, en particular, la obligación de que las compañías de seguros fijen las primas de seguro con arreglo a sus «bases técnicas, suficientemente amplias y que se remontan, por lo menos, a cinco ejercicios» y de que las adapten a una determinada media de mercado, así como la sujeción de tales primas a un control *a posteriori* y la posibilidad de que el ISVAP aplique sanciones de un importe considerable, constituyen una violación del principio de libertad tarifaria que proclaman dichos artículos de la Directiva 92/49.

97 La República Italiana observa que el único objetivo de los principios tarifarios proclamados en la Ley nº 990/69 es contener el fenómeno consistente en que mediante el cálculo de una tarifa exorbitante determinadas compañías de seguros desanimen a los consumidores a suscribir una póliza de seguro con ellas. Señala que dichos principios se corresponden con las normas técnicas ordinarias de elaboración de tarifas y con los principios actuariales seguidos por las compañías de seguros.

98 Según la República Italiana, dichas disposiciones no obligan en modo alguno a las compañías de seguros a aplicar precios similares a la media del mercado o a no apartarse de manera significativa de las tarifas aplicadas durante los últimos cinco años. Explica que las compañías fijan sus tarifas sobre la base del desarrollo que han conocido en el pasado y que pueden aumentar, incluso de manera significativa, el importe de las primas de seguro a causa de una evolución negativa en cuanto a siniestralidad.

99 En relación con el ISVAP, la República Italiana observa que esta autoridad interviene únicamente contra las empresas que aplican primas de seguros carentes de toda justificación técnica válida, que reflejen abusos tarifarios manifiestos y comportamientos discriminatorios entre los asegurados. Señala que en los casos en los que interviene el ISVAP no se trata de tarifas meramente elevadas, sino de una verdadera tarificación anormal destinada a negar una cobertura de seguro. Alega que, así, se han propuesto a algunos consumidores primas anuales superiores a 7.000 euros.

Apreciación del Tribunal de Justicia

100 Los artículos 6, 29 y 39 de la Directiva 92/49 prohíben a un Estado miembro establecer un régimen de aprobación previa o de comunicación sistemática de las tarifas que una compañía de seguros se proponga utilizar en su territorio en sus relaciones con los tomadores de seguros.

101 Como ya señaló el Tribunal de Justicia, el legislador comunitario ha querido garantizar de este modo el principio de libre fijación de tarifas en el sector del seguro distinto del seguro de vida, incluso en lo que respecta al seguro de responsabilidad civil del automóvil (sentencias de 25 de febrero de 2003, Comisión/Italia, C-59/01, Rec. p. I-1759, apartado 29, y de 7 de septiembre de 2004, Comisión/Luxemburgo, C-346/02, Rec. p. I-7517, apartado 21).

102 En el caso de autos, el artículo 11, apartado 1 *bis,* de la Ley nº 990/69 y el artículo 35, apartado 1, del codice delle assicurazioni private obligan a las empresas que ofrecen el seguro de responsabilidad civil del automóvil a calcular de manera distinta las primas puras y los recargos de conformidad con sus bases técnicas, suficientemente amplias y que se remontan, por lo menos, a cinco ejercicios.

103 En relación con la cuestión de si dicha regla es compatible con el principio de libre fijación de tarifas, tal como ha sido recordado anteriormente, debe señalarse, en primer lugar, que no establece ningún sistema de aprobación previa o de comunicación sistemática de las tarifas.

104 En segundo lugar, contrariamente a lo que afirma la Comisión, dicha norma no obliga a las compañías de seguros a orientar sus tarifas respecto de la media del mercado. Al contrario, del artículo 11, apartado 1 *bis,* de la Ley nº 990/69 y el artículo 35, apartado 1, del codice delle assicurazioni private disponen que las compañías de seguros calcularán sus tarifas de conformidad con sus propias bases técnicas, precisando que, cuando tales bases no estén disponibles, las compañías de seguros podrán utilizar los datos estadísticos del mercado.

105 En tercer lugar, en la medida en que el artículo 11, apartado 1 *bis,* de la Ley nº 990/69 y el artículo 35, apartado 1, del codice delle assicurazioni private pueden tener repercusiones sobre las tarifas toda vez que establecen un marco técnico en el que las compañías de seguros deben calcular sus primas, es necesario declarar que la Directiva 92/49 no prohíbe tal limitación de la libertad de fijación de tarifas.

106 Debe recordarse, a este respecto, que, a falta de una voluntad del legislador claramente expresada en este sentido, no cabe presumir la armonización completa del ámbito de las tarifas de seguros distintos del seguro de vida de manera que excluya toda medida nacional que pueda repercutir en las tarifas (sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartado 24).

107 Además, la Comisión no ha demostrado, ni siquiera alegado, que la regla de cálculo impuesta por el legislador italiano sea incompatible con las normas técnicas de elaboración y los principios actuariales que se siguen en el sector de los seguros.

108 De cuanto antecede se desprende que debe desestimarse el motivo 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 9 de la Directiva 92/49 debido al control sobre los métodos de cálculo de las primas de seguro y a la aplicación de sanciones

Alegaciones de las partes

109 Según la Comisión, el control ejercido por el ISVAP, en virtud del artículo 11, apartado 1 *bis,* de la Ley nº 990/69 y, en último lugar, de los artículos 35, apartado 1, y 314, apartado 2, del codice delle assicurazioni private, sobre los métodos según los cuales las compañías de seguros que operan en Italia en virtud de la libertad de establecimiento o de la libre prestación de servicios calculan sus primas de seguros, así como la aplicación de sanciones vulneran el reparto de competencias entre el Estado miembro de origen y el Estado miembro de acogida establecido en el artículo 9 de la Directiva 92/49.

110 Señala que del quinto considerando de la Directiva 92/49 se desprende que el principio de control por el Estado miembro de origen constituye uno de los objetivos esenciales de dicha Directiva. A su juicio, toda excepción a dicho principio debe interpretarse en sentido estricto.

111 Pues bien, considera que ninguna disposición legitima las intervenciones de que se trata del ISVAP. Añade que, por el contrario, algunas disposiciones de la Directiva 92/49, como sus artículos 11 y 40, confieren un ámbito de aplicación muy amplio al principio del control por el Estado miembro de origen.

112 Sostiene que de dichas disposiciones se deriva que, cuando el ISVAP tiene previsto intervenir en relación con primas de seguros de responsabilidad civil del automóvil que aplican las compañías de seguros que tengan su domicilio principal en un Estado miembro que no sea la República Italiana, debe notificar las supuestas irregularidades a las autoridades de control del Estado miembro de origen pidiéndoles que adopten las medidas apropiadas para poner fin a las infracciones.

113 La República Italiana observa que las intervenciones en materia de fijación de tarifas cuyo objeto es la protección de los consumidores no forman parte de la vigilancia financiera de las compañías de seguro en el sentido del artículo 9 de la Directiva 92/49. Puntualiza que, en efecto, los instrumentos de protección de la estabilidad financiera, cuyo uso queda reservado a las autoridades del Estado miembro de origen, están constituidos por los márgenes de solvencia y por la cobertura de las reservas técnicas. Pues bien, tales instrumentos no guardan relación alguna con la protección de los derechos del consumidor.

Apreciación del Tribunal de Justicia

114 Como ha observado la Comisión, en su quinto considerando y en su artículo 9, la Directiva 92/49 consagra un principio de control por el Estado miembro de origen.

115 No obstante, como resulta sin ambages del séptimo considerando y del artículo 9 de dicha Directiva, el referido principio se extiende únicamente a la vigilancia financiera de las compañías de seguros.

116 Es cierto que el artículo 9 de la Directiva 92/49 define de forma no exhaustiva el ámbito de aplicación del principio de control por el Estado miembro de origen, estableciendo que la vigilancia financiera comprende «en particular» la verificación del estado de solvencia y de la constitución de reservas técnicas. Sin embargo, esta disposición no puede interpretarse en el sentido de que significa en el espíritu del legislador comunitario que el Estado miembro de origen tiene una competencia exclusiva de control que se extiende a los comportamientos comerciales de las compañías de seguros.

117 De ello se desprende que dicho artículo 9 no excluye la posibilidad de controles como los ejercidos por el ISVAP.

118 No contradicen las consideraciones que preceden los artículos 11 y 40 de la Directiva 92/49, que la Comisión invoca en su escrito de réplica.

119 En cuanto al artículo 11 de la Directiva 92/49, debe señalarse que establece modificaciones a una disposición de la Directiva 73/239 que, como todas las demás disposiciones que forman parte de la misma sección de la Directiva 73/239, se refiere a la solidez financiera de las compañías de seguros. Por lo tanto, la Comisión no puede basarse en dicho artículo 11 para alegar que la competencia de vigilancia a que se refiere supera la cuestión de la solidez financiera.

120 En relación con el artículo 40 de la Directiva 92/49, baste señalar, por una parte, que la Comisión no ha reprochado a la República Italiana haber incumplido las obligaciones establecidas en los apartados 3 a 5 de este artículo y, por otra, que el artículo 40, apartado 7, de dicha Directiva confirma la facultad del Estado miembro de acogida de sancionar las infracciones cometidas en su territorio.

121 De todas las consideraciones que preceden resulta que debe desestimarse este motivo.

IV. Costas

122 A tenor del artículo 69, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En el presente asunto, han sido desestimados los motivos formulados por la Comisión. No obstante, dado que la República Italiana no solicitó que se condenara en costas a la Comisión, procede condenar a la República Italiana y a la Comisión a cargar cada una de ellas con sus propias costas.

123 A tenor del artículo 69, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. Por lo tanto, la República de Finlandia, parte coadyuvante, cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

1) Desestimar el recurso.

2) La Comisión de las Comunidades Europeas, la República Italiana y la República de Finlandia cargarán con sus propias costas.

Firmas