



Prensa e Información

Tribunal de Justicia de la Unión Europea

COMUNICADO DE PRENSA n.º 67/20

Luxemburgo, 11 de junio de 2020

Sentencia en los asuntos acumulados C-262/18 P y C-271/18 P
Comisión y Eslovaquia/Dôvera zdravotná poisťovňa, a.s

El Tribunal de Justicia confirma la Decisión de la Comisión según la cual las entidades encargadas del seguro de enfermedad que operan bajo el control del Estado eslovaco no están comprendidas dentro del ámbito de aplicación de las normas del Derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado

Se anula la sentencia mediante la que el Tribunal General estimó un recurso interpuesto contra dicha Decisión

Mediante su sentencia Comisión y Eslovaquia/Dôvera zdravotná poisťovňa (C-262/18 P y C-271/18 P) de 11 de junio de 2020, la Gran Sala del Tribunal de Justicia ha anulado la sentencia del Tribunal General de 5 de febrero de 2018, Dôvera zdravotná poisťovňa/Comisión¹ y, pronunciándose definitivamente sobre el litigio, ha desestimado el recurso de anulación interpuesto por la entidad eslovaca del seguro de enfermedad Dôvera zdravotná poisťovňa a.s. (en lo sucesivo, «Dôvera») contra la Decisión de la Comisión de 15 de octubre de 2014 relativa a las ayudas de Estado presuntamente concedidas por Eslovaquia a otras dos entidades del seguro de enfermedad eslovaco (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).² Al pronunciarse de este modo, el Tribunal de Justicia ha confirmado su jurisprudencia relativa a la imposibilidad de aplicar las normas en materia de ayudas de Estado a las entidades del seguro de enfermedad que operan bajo el control del Estado en el marco de un régimen de seguridad social que persigue un objetivo social y aplica el principio de solidaridad.

En 1994, el régimen eslovaco del seguro de enfermedad pasó de ser un sistema unitario, con una única entidad pública de seguro de enfermedad, a ser un modelo mixto, en el que pueden coexistir entidades públicas y privadas. De conformidad con una normativa eslovaca que entró en vigor el 1 de enero de 2005, estas entidades, ya sean públicas o privadas, deben adoptar la forma jurídica de una sociedad anónima de Derecho privado con ánimo de lucro. Durante el período comprendido entre los años 2005 y 2014, los residentes eslovacos podían elegir entre varias entidades del seguro de enfermedad, entre las que figuraban Všeobecná zdravotná poisťovňa a.s. (en lo sucesivo, «VšZP») y Spoločná zdravotná poisťovňa a.s. (en lo sucesivo, «SZP»), que se fusionaron el 1 de enero de 2010 y cuyo único accionista es el Estado eslovaco, y Dôvera y Union zdravotná poisťovňa a.s., cuyos accionistas son entidades del sector privado.

A raíz de una denuncia presentada por Dôvera el 2 de abril de 2007 en relación con las ayudas de Estado presuntamente concedidas por Eslovaquia a SZP y a VšZP, la Comisión inició el procedimiento de investigación formal. En la Decisión controvertida la Comisión consideró, sin embargo, que la actividad ejercida por SZP y VšZP no era de naturaleza económica y que, por consiguiente, dichas entidades no eran empresas en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, por lo que las medidas denunciadas no podían constituir ayudas de Estado. El Tribunal General estimó el recurso de anulación interpuesto por Dôvera contra esta decisión, al considerar, en particular, que la Comisión no había aplicado correctamente los conceptos de «empresa», en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, y de «actividad económica», a VšZP y SZP.

¹ Sentencia del Tribunal General de 5 de febrero de 2018, *Dôvera zdravotná poisťovňa/Comisión* (T-216/15).

² Decisión (UE) 2015/248 de la Comisión, de 15 de octubre de 2014, relativa a las medidas SA.23008 (2013/C) (ex 2013/NN) aplicadas por la República Eslovaca a Spoločná zdravotná poisťovňa, a.s. (SZP) y Všeobecná zdravotná poisťovňa, a.s. (VšZP) (DO 2015, L 41, p. 25).

El Tribunal de Justicia, ante quien la Comisión y Eslovaquia han interpuesto sendos recursos de casación contra la referida sentencia del Tribunal General, recuerda que la prohibición de otorgar ayudas de Estado establecida en el artículo 107 TFUE, apartado 1, se refiere únicamente a las actividades de las empresas, concepto este último que comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación. Pues bien, al afirmar que la actividad ejercida por VŠZP y SZP en el marco del régimen eslovaco del seguro de enfermedad obligatorio –cuyas características corresponden a las de un régimen de seguridad social que persigue un objetivo social y aplica el principio de solidaridad bajo el control del Estado– presenta carácter económico, el Tribunal General incurrió en varios errores de Derecho.

A este respecto, el Tribunal de Justicia precisa que, para evaluar si una actividad ejercida en el marco de un régimen de seguridad social carece de carácter económico, es preciso verificar, en particular, si, y en qué medida puede considerarse que dicho régimen aplica el principio de solidaridad y si la actividad de las entidades aseguradoras que gestionan ese régimen está sometida al control del Estado.

Sobre la base de estas consideraciones, el Tribunal de Justicia señala que, en contra de lo afirmado por el Tribunal General, la existencia de un cierto grado de competencia en cuanto a la calidad y a la amplitud de la oferta en el régimen eslovaco del seguro de enfermedad obligatorio —como la posibilidad de que disponen las entidades aseguradoras de ofrecer a los afiliados prestaciones complementarias a título gratuito y la libertad de los afiliados de elegir la entidad de seguro de enfermedad a la que desean afiliarse y de cambiar de entidad una vez al año—, no pone en entredicho la naturaleza social y solidaria de la actividad llevada a cabo por las entidades aseguradoras en el marco de un régimen que aplica el principio de solidaridad bajo el control del Estado. Por lo que se refiere a la existencia de un cierto grado de competencia entre estas entidades en lo que atañe a su nivel de aprovisionamiento, el Tribunal de Justicia añade que para apreciar la naturaleza de la actividad de una entidad no procede disociar la actividad de compra de un producto o de adquisición de un servicio del uso posterior que se dé a estos, puesto que es el carácter económico o no del uso posterior lo que determina la naturaleza de la actividad de la entidad en cuestión.

Dado que el Tribunal General incurrió en error al considerar que los elementos competitivos mencionados anteriormente desvirtuaban la naturaleza social y solidaria de la actividad llevada a cabo por VŠZP y SZP, el Tribunal Justicia ha estimado los recursos de casación interpuestos por la Comisión y Eslovaquia y ha anulado la sentencia recurrida. Al estimar, además, que era oportuno resolver definitivamente el litigio, pues su estado así lo permitía, el Tribunal de Justicia ha examinado a continuación el recurso de anulación interpuesto por Dôvera contra la Decisión controvertida.

A este respecto, el Tribunal de Justicia observa que la afiliación al régimen eslovaco del seguro de enfermedad es obligatoria para todos los residentes eslovacos, que el importe de las cotizaciones se fija por ley en proporción a los ingresos de las personas afiliadas y no al riesgo que representan debido a su edad o a su estado de salud, y que todos los afiliados tienen derecho a un mismo nivel de prestaciones establecido por ley, de modo que no existe un vínculo directo entre el importe de las cotizaciones abonadas por los afiliados y las prestaciones que reciben. Además, las entidades aseguradoras están obligadas a garantizar la cobertura del riesgo de enfermedad de todo residente eslovaco que lo solicite, con independencia de las contingencias derivadas de su edad o de estado de salud, y el referido régimen también prevé un mecanismo de compensación de costes y riesgos. Así pues, según el Tribunal de Justicia, este régimen de seguro presenta todas las características del principio de solidaridad.

Tras declarar que el régimen eslovaco del seguro de enfermedad obligatorio está igualmente sujeto al control del Estado, el Tribunal de Justicia observa asimismo que la presencia de elementos competitivos en el contexto de este régimen tiene carácter secundario respecto de sus elementos sociales, solidarios y reglamentarios, y que la posibilidad que se ofrece a las entidades aseguradoras de perseguir, utilizar y distribuir beneficios está estrictamente delimitada por

obligaciones legales que tienen como finalidad preservar la viabilidad y la continuidad del seguro de enfermedad obligatorio.

Habida cuenta de estas consideraciones, el Tribunal de Justicia estima que la Comisión actuó fundadamente al concluir, en la Decisión controvertida, que el régimen eslovaco del seguro de enfermedad obligatorio persigue un objetivo social y aplica el principio de solidaridad bajo el control del Estado. Así pues, la Comisión también actuó fundadamente al considerar que la actividad de SZP y VŠZP en el marco de dicho régimen no tenía naturaleza económica, y al declarar, en consecuencia, que dichas entidades no podían ser calificadas de empresas en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

NOTA: El recurso de anulación sirve para solicitar la anulación de los actos de las instituciones de la Unión contrarios al Derecho de la Unión. Bajo ciertos requisitos, los Estados miembros, las instituciones europeas y los particulares pueden interponer recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia o ante el Tribunal General. Si el recurso se declara fundado, el acto queda anulado y la institución de que se trate debe colmar el eventual vacío jurídico creado por la anulación de dicho acto.

NOTA: Contra las resoluciones del Tribunal General puede interponerse recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, limitado a las cuestiones de Derecho, en un plazo de dos meses y diez días a partir de la notificación de la resolución. El recurso de casación será sometido a un procedimiento de previa admisión a trámite. En caso contrario, el Tribunal de Justicia devolverá el asunto al Tribunal General, que estará vinculado por la resolución adoptada en casación por el Tribunal de Justicia

Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.

El [texto íntegro](#) de la sentencia se publica en el sitio CURIA el día de su pronunciamiento

Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667