

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 16 de noviembre de 1995 *

En el asunto C-244/94,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Conseil d'Etat francés, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Fédération française des sociétés d'assurance,

Société Paternelle-Vie,

Union des assurances de Paris-Vie,

Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs

y

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 85 y siguientes del Tratado CE,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; C.N. Kakouris y D.A.O. Edward, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida (Ponente), P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Tesauero;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de las demandantes en el litigio principal, por M^e Dominique Voillemot, Abogado de París;

— en nombre del Gobierno francés, por la Sra. Edwige Belliard, directeur adjoint de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y el Sr. Claude Chavance, attaché principal d'administration centrale de la misma Dirección, en calidad de Agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. Richard Lyal, miembro del Servicio Jurídico, y Géraud de Bergues, funcionario nacional adscrito a dicho Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de las demandantes en el litigio principal, representadas por M^{es} Michel Guénaire y Marie-Pia Hutin, Abogados de París; del Gobierno francés, representado por el Sr. Claude Chavance, y de la Comisión,

representada por los Sres. Richard Lyal y Géraud de Bergues, expuestas en la vista de 13 de junio de 1995;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de julio de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 24 de junio de 1994, recibida en el Tribunal de Justicia el 9 de septiembre siguiente, el Conseil d'Etat francés planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 85 y siguientes del Tratado CE.
- 2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de una demanda presentada por la Fédération française des sociétés d'assurance, la Société Paternelle-Vie, la Union des assurances de Paris-Vie y la Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs, a fin de obtener la anulación del Decreto n° 90-1051, de 26 de noviembre de 1990, relativo al régimen complementario voluntario de Seguro de Vejez de los trabajadores por cuenta propia de las profesiones agrícolas, establecido con arreglo al artículo 1122-7 del Código Rural (JORF de 27 de noviembre de 1990, p. 14581; en lo sucesivo, «Decreto n° 90-1051»).
- 3 El Decreto n° 90-1051 regula la organización y funcionamiento del régimen complementario de Seguro de Vejez de los trabajadores por cuenta propia de las profesiones agrícolas, que se nutre mediante cotizaciones voluntarias que son deducibles de los rendimientos imponibles derivados de actividades profesionales, régimen que fue creado por la Ley 88-1202, de 30 de diciembre de 1988, sobre adaptación de las explotaciones agrícolas a su entorno económico y social (JORF de 31 de diciembre de 1988, p. 16741).

4 A tenor del párrafo segundo del artículo 1 del Decreto nº 90-1051, la gestión del nuevo régimen complementario estará a cargo de la Caisse nationale d'assurance vieillesse mutuelle agricole (Entidad Gestora nacional del seguro de vejez mutuo agrícola; en lo sucesivo, «Cnavma»), con la colaboración de las Entidades Gestoras departamentales o pluridepartamentales de la Mutualidad Social Agrícola (en lo sucesivo, «Entidades Gestoras de la MSA»).

5 Ante el Conseil d'Etat, las demandantes en el litigio principal alegaron que la atribución del monopolio de gestión del régimen de referencia a la Cnavma, con la colaboración de las Entidades Gestoras de la MSA, así como el carácter de deducciones fiscales de las cotizaciones abonadas a Cnavma, situaron a esta última en condiciones de eliminar la competencia de las sociedades de seguros en el mercado del seguro de vida y de productos de capitalización y planes de ahorro-jubilación. Por consiguiente, añaden, el Decreto nº 90-1051 resulta contrario a los artículos 85 y siguientes del Tratado.

6 Al albergar dudas sobre la interpretación del Derecho comunitario, el Conseil d'Etat decidió suspender el procedimiento y preguntar al Tribunal de Justicia si

«puede tener la consideración de empresa, a efectos del artículo 85 y siguientes del Tratado, un organismo con fines no lucrativos que gestiona un régimen de Seguro de Vejez destinado a completar el régimen básico obligatorio, establecido por la ley con carácter voluntario y que funciona, con sujeción a normas dictadas en ejercicio de la potestad reglamentaria, según el principio de capitalización, especialmente en lo relativo a condiciones de afiliación, cotizaciones y prestaciones».

7 Según el Gobierno francés, Cnavma, que a partir del 1 de enero de 1994 se fusionó, junto con las otras dos Entidades Gestoras centrales de asignaciones familiares mutuas agrícolas y de asistencia mutua agrícola, en un organismo único, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (Entidad Gestora central de la Mutualidad

Social Agrícola; en lo sucesivo, «CCMSA»), no es una empresa a efectos de los artículos 85 y siguientes del Tratado. Para demostrarlo, el Gobierno francés recuerda las diversas características del régimen complementario de pensión de jubilación de los trabajadores por cuenta propia de la agricultura, denominado «Coreva», así como del organismo encargado de su gestión.

- 8 En primer lugar, añade el Gobierno francés, el régimen Coreva persigue una finalidad social. Fue creado con objeto de proteger contra diferentes contingencias a una población caracterizada por unos ingresos más modestos y una media de edad más elevada que los de las demás categorías socio-profesionales y para la cual no resultaba suficiente el régimen básico de Seguro de Vejez. Si el régimen Coreva funciona con arreglo a un modo de gestión de capitalización y no de reparto, ello obedece al hecho de que este último modo de gestión únicamente puede concebirse en el marco de regímenes obligatorios, que aplican el principio de solidaridad entre numerosos individuos, lo que no sucede en el caso presente.
- 9 En segundo lugar, continúa el Gobierno francés, los derechos y obligaciones existentes en las relaciones entre la Entidad Gestora y los asegurados no se rigen por un contrato de Derecho privado, sino que resultan de un estatuto de Derecho público que no puede modificarse a instancia de las partes interesadas ni en función de sus intereses. A este respecto, el Gobierno francés manifiesta que el régimen Coreva está vinculado al régimen básico de Seguro de Vejez; que las Entidades Gestoras de la MSA no pueden hacer ningún tipo de selección entre las personas incluidas en el ámbito de aplicación personal y profesional definido por el artículo 1122-7 del Código Rural, no requiriéndose con carácter previo a la afiliación ningún cuestionario o expediente médico; que las cotizaciones son proporcionales a los rendimientos de la actividad profesional, sin poder exceder del triple del tope máximo aplicado por el régimen básico de Seguridad Social, siendo el tipo de cotización del 4,5 % (o del 7 %, en el caso de la cuota incrementada por la que puede optarse para un período de cinco años); y, por último, que las prestaciones se conceden en forma de renta vitalicia, nunca en forma de capital. Únicamente la determinación del valor de adquisición y del valor actuarial de los derechos consolidados a la pensión de jubilación complementaria, que es competencia del Consejo de administración de CCMSA, distingue al régimen Coreva de un régimen legal obligatorio que funcione según el sistema de reparto.
- 10 En tercer lugar, continúa el Gobierno francés, el régimen Coreva se basa en el principio de solidaridad. De este modo, aquellos afiliados que por razones de

enfermedad se ven en la imposibilidad de abonar las cotizaciones pueden ser eximidos de su pago por una comisión especial, en cuyo caso las cotizaciones correrán a cargo de un Fondo de acción social que se nutre con un porcentaje de las cotizaciones del régimen complementario, hasta un 0,5 % de las cotizaciones brutas anuales. Por otra parte, cualquier afiliado puede darse de baja en el régimen sin sufrir penalidad alguna, puesto que el interesado conservará todos sus derechos consolidados a la pensión. Por último, en caso de fallecimiento prematuro del afiliado, sus derechos acumulados no se transfieren a los herederos, como sucede en los supuestos de contrato de seguro de vida o planes de ahorro-jubilación, sino que los recursos se ponen a disposición del régimen y sirven para revalorizar las pensiones de jubilación que ya se estén pagando.

11 En cuarto lugar, continúa el Gobierno francés, la Entidad Gestora no persigue fines lucrativos. De su administración se encargan voluntarios elegidos en las condiciones fijadas en el artículo 1011 del Código Rural y su gestión está sujeta a la fiscalización conjunta de los Ministerios de Agricultura y de Hacienda. Por otra parte, los fondos disponibles que eventualmente estén en posesión de las Entidades Gestoras de la MSA únicamente pueden destinarse a inversiones financieras de las autorizadas por la Orden de 27 de febrero de 1987, por la que se modifica la Orden de 13 de marzo de 1973 sobre inversiones, préstamos y créditos de las Entidades Gestoras de la Mutualidad Social Agrícola (JORF de 16 de abril de 1987, p. 4332). En cuanto a los gastos de gestión, concluye el Gobierno francés, se cubren a través de una cotización específica, con sujeción a los límites previstos en una Orden del Ministro de Agricultura.

12 Habida cuenta de todo lo anterior, el Gobierno francés estima que la naturaleza del régimen Coreva no es la de un régimen que compita en el mercado y que la Entidad que lo gestiona reúne todas las características que llevaron al Tribunal de Justicia a considerar, en la sentencia de 17 de febrero de 1993, Poucet y Pistre (asuntos acumulados C-159/91 y C-160/91, Rec. p. I-637), que las Entidades encargadas de la gestión de los regímenes de Seguridad Social, tales como las que eran objeto de controversia en aquellos asuntos, no son empresas en el sentido de los artículos 85 y 86 del Tratado.

13 Con carácter subsidiario, el Gobierno francés señala que la atribución de derechos exclusivos a CCMSA no resulta contraria al artículo 90 del Tratado CE. En efecto,

el mero ejercicio de tales derechos no conduce a que la Entidad Gestora incurra en explotación abusiva de su posición dominante ni crea una situación que induzca a dicha Entidad Gestora a cometer tales abusos.

- 14 Debe recordarse que este Tribunal de Justicia ya ha declarado que, en el contexto del Derecho de la competencia, el concepto de empresa comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación (véanse, en particular, las sentencias de 23 de abril de 1991, Höfner y Elser, C-41/90, Rec. p. I-1979, apartado 21, y Poucet y Pistre, antes citada, apartado 17).
- 15 Por otra parte, en la sentencia Poucet y Pistre, antes citada, el Tribunal de Justicia excluyó del referido concepto a las Entidades encargadas de la gestión de determinados regímenes obligatorios de Seguridad Social basados en el principio de solidaridad. En el régimen de Seguro de Enfermedad y Maternidad del sistema que el Tribunal de Justicia hubo de examinar, las prestaciones eran, en efecto, idénticas para todos los beneficiarios, pero las cotizaciones eran proporcionales a los rendimientos obtenidos; en el régimen de Seguro de Vejez, la financiación de las pensiones de jubilación corría a cargo de los trabajadores en activo; además, los derechos de pensión, fijados por ley, no eran proporcionales a las cuotas abonadas en el régimen de Seguro de Vejez; por último, los regímenes excedentarios participaban en la financiación de los regímenes que atravesaban dificultades financieras estructurales. Esta solidaridad implicaba necesariamente que los diferentes regímenes fueran gestionados por una Entidad única y que la afiliación a dichos regímenes tuviera carácter obligatorio.
- 16 A la luz de estas consideraciones es como debe apreciarse la cuestión de si en el concepto de empresa, en el sentido de los artículos 85 y siguientes del Tratado, está comprendida una Entidad como la que es objeto de controversia en el marco del litigio principal.
- 17 A este respecto, debe señalarse, en primer lugar, que la afiliación al régimen Coreva es voluntaria, que dicho régimen funciona con arreglo al principio de capitalización

y que las prestaciones a que da derecho dependen únicamente del importe de las cotizaciones abonadas por los beneficiarios, así como del resultado financiero de las inversiones efectuadas por la Entidad Gestora. Por lo tanto, CCMSA ejerce una actividad económica, compitiendo con las compañías de seguros de vida. Tal como acertadamente ha observado la Comisión, un agricultor que desee completar su pensión básica de jubilación optará, a la hora de elegir entre CCMSA y una compañía de seguros, por la solución que le garantice una mejor inversión.

18 Ni los elementos de solidaridad que el discutido régimen comporta ni las restantes características señaladas por el Gobierno francés son suficientes para desvirtuar esta calificación.

19 En primer lugar, en este caso el principio de solidaridad se plasma en la independencia de las cotizaciones con respecto al riesgo; en la puesta a disposición del régimen de los fondos correspondientes a las cotizaciones abonadas por el afiliado en caso de su fallecimiento prematuro; en un mecanismo de dispensa del pago de las cotizaciones en caso de enfermedad, y, por último, en la suspensión temporal del pago de las cuotas por razones relacionadas con las condiciones económicas de la explotación. Pues bien, tales disposiciones ya existen en algunos seguros colectivos de vida o pueden incluirse en los mismos. En cualquier caso, el principio de solidaridad tiene un alcance extremadamente limitado, que resulta del carácter voluntario del régimen. En tales circunstancias, dicho principio no puede privar de su carácter económico a la actividad ejercida por la Entidad Gestora del régimen de que se trata.

20 En segundo lugar, procede observar que la finalidad de carácter social y las exigencias de solidaridad, así como el resto de la regulación mencionada por el Gobierno francés, especialmente en lo relativo a los derechos y obligaciones de la Entidad Gestora y de los asegurados, al estatuto de éstos y a las limitaciones impuestas a la Entidad Gestora al efectuar inversiones, podrían hacer que el servicio que presta el régimen Coreva resultara menos competitivo que un servicio comparable prestado por las compañías de seguros de vida. Tales condicionamientos, sin embargo, no

impiden considerar como actividad económica la actividad ejercida por CCMSA. Quedaría por examinar si tales condicionamientos podrían invocarse, por ejemplo, para justificar el derecho exclusivo de la referida Entidad a ofrecer seguros de vejez cuyas cotizaciones fueran deducibles de los rendimientos imponibles derivados de actividades profesionales.

- 21 Por último, el mero hecho de que CCMSA no persiga fines lucrativos no priva a la actividad que ejerce de su carácter económico, ya que, habida cuenta de las características señaladas en el apartado 17, dicha actividad puede dar lugar a conductas que las normas en materia de competencia tienen por objeto reprimir.

- 22 Procede, pues, responder al órgano jurisdiccional nacional en el sentido de que una Entidad con fines no lucrativos que gestiona un régimen de Seguro de Vejez destinado a completar el régimen básico obligatorio, establecido por la ley con carácter voluntario y que funciona, con sujeción a normas dictadas en ejercicio de la potestad reglamentaria, según el principio de capitalización, especialmente en lo relativo a condiciones de afiliación, cotizaciones y prestaciones, es una empresa a efectos de los artículos 85 y siguientes del Tratado.

Costas

- 23 Los gastos efectuados por el Gobierno francés y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Conseil d'Etat mediante resolución de 24 de junio de 1994, declara:

Una Entidad con fines no lucrativos que gestiona un régimen de Seguro de Vejez destinado a completar el régimen básico obligatorio, establecido por la ley con carácter voluntario y que funciona, con sujeción a normas dictadas en ejercicio de la potestad reglamentaria, según el principio de capitalización, especialmente en lo relativo a condiciones de afiliación, cotizaciones y prestaciones, es una empresa a efectos de los artículos 85 y siguientes del Tratado CE.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Gulmann

Murray

Jann

Ragnemalm

Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de noviembre de 1995.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias