Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ANTHONY MICHAEL COLLINS
presentadas el 21 de marzo de 2024[1]

Asunto C-39/23

Keva,
Landskapet Ålands pensionsfond,
Kyrkans Centralfond
contra
Skatteverket

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Högsta förvaltningsdomstolen (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Suecia)]

«Procedimiento prejudicial — Artículo 63 TFUE — Artículo 65 TFUE — Libre circulación de capitales — Normativa fiscal — Tributación de los dividendos percibidos por fondos públicos de pensiones — Exención de los dividendos pagados a fondos públicos de pensiones residentes — Retención fiscal en la fuente sobre dividendos pagados a fondos públicos de pensiones no residentes — Comparabilidad objetiva — Justificación por razones imperiosas de interés general»

I. Antecedentes de hecho y de Derecho

1. En Suecia existen tres tipos de pensiones: 1) las pensiones públicas nacionales,[2] 2) las pensiones profesionales y 3) las pensiones privadas. Los empresarios y los trabajadores están obligados a pagar cotizaciones legales que se determinan en función de los ingresos de dichos trabajadores con el fin de financiar las pensiones públicas nacionales. El pago de las pensiones de un determinado año se efectúa con cargo a las cotizaciones correspondientes a ese año. Si en un año concreto los ingresos superan a los pagos, los fondos de pensiones generales[3] se encargan de gestionar el saldo excedente. Por el contrario, cuando en un año particular los ingresos resultan inferiores a los pagos, los fondos PG cubren el correspondiente déficit. Así, los fondos PG operan

[1] Lengua original: inglés.

[2] La pensión pública nacional se compone de la pensión contributiva, la pensión por prima, el complemento a la pensión y la pensión mínima garantizada. El 16 % de los ingresos con derecho a pensión y de otras prestaciones sujetas a tributación que perciba cada persona se asigna a la pensión contributiva y el 2,5 % de esas sumas, a la pensión por prima.

[3] Los fondos de pensiones generales (en lo sucesivo, «fondos PG») son los Fondos Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Sexto y Séptimo. A excepción del Séptimo Fondo, los fondos PG gestionan un capital para salvaguardar el sistema de pensiones basados en los ingresos con el fin de compensar los saldos excedentarios y deficitarios entre las cotizaciones y los pagos de pensiones en un año concreto y contribuir a la viabilidad a largo plazo el sistema de pensiones. El Séptimo Fondo gestiona el capital correspondiente a las pensiones por prima.

como estabilizadores y amortiguadores del sistema público nacional de pensiones. El pago de las pensiones públicas nacionales incumbe a la Pensionsmyndigheten (Agencia de pensiones, Suecia) no a los fondos PG.

2. El Estado sueco está exento de impuestos.[4] Dado que los fondos PG forman parte del Estado, están exentos del pago de impuestos sobre los dividendos que perciben de empresas establecidas en Suecia.

3. En Finlandia, todos los trabajadores están obligados por ley a adherirse a un plan de pensiones profesional. Esos planes se financian principalmente con cargo a las cotizaciones que abonan los empresarios y trabajadores.

4. Keva, Landskapet Ålands pensionsfond y Kyrkans Centralfond (en lo sucesivo, «recurrentes») se encargan, junto con otros organismos, de gestionar el sistema de pensiones profesionales en Finlandia.[5] Keva es una persona jurídica de Derecho público que está exenta de impuestos en Finlandia. Administra los planes de pensiones profesionales de los trabajadores municipales y de organismos estatales, de la Iglesia Evangélica Luterana y del Banco de Finlandia, entre otros. Su principal función consiste en gestionar fondos para garantizar el pago de las pensiones y estabilizar la evolución de las cotizaciones. Keva se ocupa de recaudar las cotizaciones y de pagar las pensiones. Landskapet Ålands pensionsfond es el fondo de pensiones de la región de Åland y es parte de la Administración de esa región. Se encarga de la administración de los planes de pensiones profesionales de los trabajadores de la región de Åland. Su principal función consiste en gestionar su capital, que se mantiene separado de los presupuestos de esa región. Landskapet Ålands pensionsfond no paga pensiones. Está parcialmente exento de impuestos en Finlandia y no tributa por los dividendos que recibe de sociedades de responsabilidad limitada residentes en ese Estado miembro. Kyrkans Centralfond forma parte de la Iglesia Evangélica Luterana en Finlandia. Hasta el 1 de enero de 2016, gestionaba el fondo de pensiones para sus trabajadores como parte de sus funciones generales de administración de los fondos de la Iglesia. En la práctica, el Kyrkans Centralfond está exento del impuesto sobre la renta en Finlandia. Keva gestionaba el pago de pensiones para el Kyrkans Centralfond.

5. Entre 2003 y 2016, las recurrentes cobraron dividendos de empresas residentes en Suecia. De conformidad con los artículos 1, 4 y 5 de la kupongskattelagen (1970:624) [Ley (1970:624) del Impuesto sobre los dividendos], a las personas jurídicas extranjeras[6] que perciban dividendos de empresas residentes en Suecia se les practicará una retención fiscal del 30 %. Ese tipo se reducirá al 15 % para las personas jurídicas residentes en Estados parte del convenio multilateral para evitar la doble imposición entre Dinamarca, las Islas Feroe, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.[7] Dado que las recurrentes están exentas del pago de impuestos sobre los dividendos en Finlandia, no pudieron deducirse la retención fiscal que se les practicó en Suecia de alguna otra deuda tributaria a su cargo en Finlandia. Como consecuencia, la retención en la fuente de los dividendos recibidos en Suecia pasó a ser definitiva.

4 Artículo 2, que forma parte de capítulo 7, de la inkomstskattelagen (1999:1229) [Ley (1999:1229) del Impuesto sobre la Renta].

5 Finlandia cuenta con un régimen de pensiones vinculadas a los ingresos derivados de una relación laboral (pensiones profesionales), un régimen nacional de pensiones basado en la residencia y una pensión mínima garantizada.

6 Por persona jurídica extranjera («utländsk juridisk person») se entiende una entidad residente en un país distinto de Suecia que cumple determinados requisitos legales en virtud de los cuales la legislación sueca la considera análoga a una persona jurídica sueca. A efectos fiscales se considera que las personas jurídicas extranjeras no son residentes en Suecia.

7 El Convenio entre los Países Nórdicos para evitar la Doble Imposición en lo que respecta a los Impuestos sobre Rendimientos del Capital, firmado en Helsinki el 23 de septiembre de 1996 fue transpuesto en el Derecho sueco mediante la lag (1996:1512) om dubbelbeskattningsavtal mellan de nordiska länderna [Ley (1996:1512) relativa al Convenio de Doble Imposición entre los Países Nórdicos].

6. Las recurrentes solicitaron a la Skatteverket (Administración tributaria, Suecia) (en lo sucesivo, «parte demandada») el reembolso de la retención fiscal practicada sobre los dividendos que habían percibido de sociedades residentes en Suecia. Dichas partes alegaron que sus circunstancias eran comparables a las de los fondos PG. Adujeron que, en consecuencia, el distinto trato fiscal dispensado a los dividendos que ellas percibían y a los dividendos que percibían los fondos PG resultaba contrario al artículo 63 TFUE. La parte demandada rechazó esa alegación señalando que las circunstancias de las recurrentes no eran comparables a las circunstancias de los fondos PG.

7. Las recurrentes impugnaron esa decisión mediante recurso interpuesto ante el Förvaltningsrätten i Falun (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Falun, Suecia), que lo desestimó. El Kammarrätten i Sundsvall (Tribunal de Apelación de lo Contencioso-Administrativo de Sundsvall, Suecia) desestimó el recurso que aquellas interpusieron contra la sentencia dictada en primera instancia.

8. Las recurrentes han interpuesto un recurso de casación ante el Högsta förvaltningsdomstolen (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Suecia), órgano jurisdiccional remitente en el presente asunto. Dicho tribunal ha admitido el recurso en la medida en que suscita la cuestión de si una retención en la fuente sobre los dividendos que percibe un organismo público de pensiones de Finlandia es compatible con la libre circulación de capitales del Derecho de la Unión, cuando esos mismos dividendos están exentos si los perciben los fondos PG. En tales circunstancias, el Högsta förvaltningsdomstolen (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) La circunstancia de que los dividendos distribuidos por sociedades residentes a organismos públicos de pensiones extranjeros estén gravados con un impuesto que se recauda en la fuente, mientras que dividendos similares no están sujetos a tributación si son percibidos por el propio Estado a través de sus Fondos generales de pensiones, ¿constituye un trato desfavorable que supone una restricción a la libre circulación de capitales, prohibida, en principio, por el artículo 63 TFUE?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿qué criterios deben tenerse en cuenta al apreciar si un organismo público de pensiones extranjero se encuentra en una situación objetivamente comparable a la situación del propio Estado y de sus Fondos generales de pensiones?

3) ¿Puede considerarse que una eventual restricción está justificada por razones imperiosas de interés general?»

9. Han presentado observaciones escritas las recurrentes, la parte recurrida, los Gobiernos español y sueco y la Comisión Europea. En la vista, celebrada el 11 de enero de 2024, se oyeron los informes orales de dichas partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia.

II. Apreciación

A. Sobre la primera cuestión prejudicial

1. Observaciones de las partes

10. Las recurrentes y la Comisión consideran que, dado que los dividendos que perciben los fondos de pensiones no residentes de sociedades residentes en Suecia están sujetos a una retención fiscal definitiva, mientras que los dividendos que reciben los fondos PG de esas mismas sociedades están exentos, es probable que los fondos de pensiones no residentes se vean disuadidos de invertir en Suecia, dando así lugar a una restricción a la libre circulación de capitales prohibida por el artículo 63 TFUE.

11. La parte recurrida y los Gobiernos español y sueco aducen que la diferencia de trato fiscal de los dividendos que perciben los fondos públicos de pensiones residentes y no residentes no constituye una restricción a la libre circulación de capitales. Esa diferencia de trato es consecuencia del hecho de que los fondos PG forman parte del Estado sueco, y no del lugar de residencia. La parte recurrida observa además que los fondos PG son los únicos fondos de pensiones exentos en Suecia. Los dividendos que perciben otros fondos de pensiones residentes en Suecia distintos de los fondos PG están sujetos a un impuesto sobre los rendimientos,[8] mientras que los dividendos que perciben los fondos de pensiones no residentes están sujetos a una retención fiscal en la fuente. La parte recurrida y el Gobierno sueco añaden que la exención fiscal de que disfrutan los fondos PG por el hecho de formar parte del Estado no confiere una ventaja económica ni a esos fondos ni al Estado sueco. De lo anterior se desprende que cualquier diferencia de trato fiscal de los fondos PG no disuade a los fondos públicos de pensiones residentes en otros Estados miembros de invertir en Suecia. Según el Gobierno sueco, lo contrario tendría por efecto obligar a los Estados miembros a contribuir en la financiación de las pensiones generales de vejez de otros Estados miembros. Esa obligación no existe, toda vez que cada Estado miembro es responsable de financiar su propio sistema público de pensiones. Además, esa obligación sería contraria al artículo 153 TFUE, apartados 1 y 4. A falta de armonización del Derecho de la Unión en el ámbito de la seguridad social, cada Estado miembro está facultado para diseñar y organizar su sistema de seguridad social, incluida su forma de financiación. Por último, el Gobierno sueco observa que los sistemas públicos nacionales de pensiones no compiten entre sí, dado que, en virtud de la coordinación de los sistemas de seguridad de los Estados miembros, una persona solo puede beneficiarse del sistema obligatorio de pensiones de vejez en un único Estado miembro.

2. Análisis

12. Con carácter preliminar, procede observar que, aunque el artículo 63 TFUE prohíbe toda restricción a la libre circulación de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países, los Estados miembros conservan el derecho de aplicar las disposiciones pertinentes de su Derecho fiscal que distingan entre contribuyentes cuya situación difiera con

[8] Con arreglo a la lag (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel [Ley (1990:661) del Impuesto sobre los Rendimientos de Fondos de Pensiones], los fondos de pensiones suecos y las compañías de seguros de vida suecas están obligadas a pagar un impuesto sobre los rendimientos del capital a un tipo fijo que grava los rendimientos corrientes del ahorro destinado a la jubilación.

respecto a su lugar de residencia o con respecto a los lugares donde esté invertido su capital. [9] Para que esa diferencia de trato pueda considerarse compatible con las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de capitales debe afectar a situaciones que no sean objetivamente comparables o resultar justificada por razones imperiosas de interés general. [10]

13. El artículo 63 TFUE, apartado 1, prohíbe las medidas que disuaden a los no residentes de realizar inversiones en un Estado miembro o a los residentes de ese Estado miembro de hacerlo en otros Estados miembros. [11] Para determinar si, en principio, existe una restricción de este tipo, basta con demostrar que el tratamiento fiscal de los dividendos que los fondos públicos de pensiones no residentes perciben de sociedades residentes en Suecia puede disuadir a dichos organismos de invertir en ese Estado miembro. El Tribunal de Justicia ha declarado que, cuando un Estado miembro dispensa a los dividendos pagados a los fondos de pensiones no residentes un tratamiento menos favorable en comparación con el trato que se dispensa a los dividendos pagados a los fondos de pensiones residentes, esa diferencia de trato puede disuadir a los inversores establecidos en otros Estados miembros de invertir en ese primer Estado miembro, constituyendo así una restricción a la libre circulación de capitales. [12] El Tribunal de Justicia también ha afirmado que la aplicación a los dividendos pagados a fondos de pensiones no residentes de una carga impositiva mayor que la que soportan los fondos de pensiones residentes en relación con los mismos dividendos constituye un trato menos favorable. [13] Los dividendos que las sociedades residentes en Suecia pagaron a las recurrentes se sometieron a una retención fiscal definitiva a un tipo del 15 %, mientras que esos mismos dividendos quedaron exentos cuando sus destinatarios fueron los fondos PG. A efectos de determinar si ese trato constituye una restricción a la libre circulación de capitales carece de pertinencia que el trato fiscal que se dispensa al Estado sueco no constituya un trato preferente para ese Estado para sus fondos públicos de pensiones. El impacto negativo de esa medida en la inversión desde otros Estados miembros determina por si solo la existencia de semejante restricción.

14. De ello se desprende que la diferencia de trato fiscal de los dividendos que las sociedades residentes en Suecia pagan a las recurrentes, frente al trato fiscal de los dividendos que pagan a los fondos PG, constituye, en principio, una restricción a la libre circulación de capitales prohibida por el artículo 63 TFUE.

15. El artículo 153 TFUE, apartados 1 y 4, dispone que la Unión Europea apoyará y completará la acción de los Estados miembros, entre otros, en el ámbito de la seguridad social y la protección social de los trabajadores. Las disposiciones que la Unión Europea adopte al amparo de ese

[9] La excepción establecida en el artículo 65 TFUE, apartado 1, letra a), se aplica de manera estricta y está limitada por el artículo 65 TFUE, apartado 3, que prescribe que las disposiciones nacionales a que se refiere no deberán constituir ni un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta de la libre circulación de capitales. Véanse, en tal sentido, las sentencias de 10 de abril de 2014, Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249), apartados 55 y 56 y jurisprudencia citada; de 13 de noviembre de 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960), apartado 63, y de 17 de marzo de 2022, AllianzGI-Fonds AEVN (C-545/19, EU:C:2022:193), apartado 41 y jurisprudencia citada.

[10] Véanse, en tal sentido, las sentencias de 10 de mayo de 2012, Santander Asset Management SGIIC y otros (C-338/11 a C-347/11, EU:C:2012:286), apartado 23 y jurisprudencia citada; de 13 de noviembre de 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960), apartado 64 y jurisprudencia citada, y de 17 de marzo de 2022, AllianzGI-Fonds AEVN (C-545/19, EU:C:2022:193), apartado 42 y jurisprudencia citada.

[11] Véanse, en tal sentido, las sentencias de 8 de noviembre de 2012, Comisión/Finlandia (C-342/10, EU:C:2012:688), apartado 28 y jurisprudencia citada, y de 13 de noviembre de 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960), apartado 48 y jurisprudencia citada.

[12] Véanse, en tal sentido, las sentencias de 8 de noviembre de 2012, Comisión/Finlandia (C-342/10, EU:C:2012:688), apartado 33 y jurisprudencia citada, y de 13 de noviembre de 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960), apartado 49 y jurisprudencia citada.

[13] Véanse, en tal sentido, las sentencias de 17 de septiembre de 2015, Miljoen y otros (C-10/14, C-14/14 y C-17/14, EU:C:2015:608), apartado 48, y de 13 de noviembre de 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960), apartado 50.

artículo no afectarán a la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social, ni deberán afectar de modo sensible al equilibrio financiero de este. La limitación del ejercicio de la competencia de la Unión Europea en ese ámbito se aplica, por su propia naturaleza, al propio ejercicio de esa competencia y no rige a efectos de la aplicación de normas de Derecho primario. El Gobierno sueco no ha identificado ninguna disposición que la Unión Europea haya adoptado con arreglo al artículo 153 TFUE que pueda afectar a su facultad de definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social o afectar de modo sensible al equilibrio financiero de este. Por estos motivos, procede rechazar los argumentos que el Gobierno sueco esgrime en relación con esta cuestión.

16. Los demás argumentos del Gobierno sueco referidos al grado de armonización y a la naturaleza de la coordinación de los sistemas de seguridad social a escala de la Unión tampoco inciden en la cuestión de si el distinto trato fiscal que se dispensa a los fondos PG en comparación con los fondos que residen en otros Estados miembros constituye una restricción a efectos del artículo 63 TFUE. Los Estados miembros deben cumplir las disposiciones del Tratado, incluidas las que regulan las cuatro libertades, al margen de que el Derecho de la Unión imponga a los Estados miembros o no la obligación de contribuir a la financiación de los sistemas de seguridad social de otros Estados miembros.

17. A la luz de lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que responda lo siguiente a la primera cuestión prejudicial:

El artículo 63 TFUE debe interpretarse en el sentido de que la circunstancia de que los dividendos pagados por sociedades residentes a organismos públicos de pensiones extranjeros estén gravados con un impuesto que se recauda en la fuente, mientras que dividendos similares no están sujetos a tributación si son percibidos por el propio Estado a través de sus Fondos generales de pensiones, constituye un trato desfavorable que supone, en principio, una restricción a la libre circulación de capitales.

B. Sobre la segunda cuestión prejudicial

1. Observaciones de las partes

18. Las recurrentes, secundadas por la Comisión, aducen que sus circunstancias y las de los fondos PG son objetivamente comparables. A la hora de apreciar si un organismo público de pensiones extranjero se encuentra en una situación objetivamente comparable a la de un fondo de pensiones doméstico, deben tenerse en cuenta los fines, las funciones y las actividades fundamentales de los organismos que se comparan. Según las recurrentes, sus fines son los mismos que los de los fondos PG, a saber, operar como fondos de estabilización destinados a la gestión y mantenimiento de sus respectivos sistemas de seguro obligatorio de pensiones profesionales. Para las recurrentes, al estar adscritos a unos mismos fines, no es necesario que adopten la misma forma jurídica que los fondos PG para que puedan considerarse objetivamente comparables.[14] En cualquier caso, mientras que los fondos PG forman parte del Estado sueco, las recurrentes lo son del Estado finés a todos los efectos prácticos.

[14] Haciendo referencia a la sentencia de 18 de junio de 2009, Aberdeen Property Fininvest Alpha (C-303/07, EU:C:2009:377), apartado 50, las recurrentes señalan que el funcionamiento de los organismos públicos de pensiones no ha sido objeto de armonización a nivel de la Unión.

19. Varios factores demuestran que los fondos públicos de pensiones finlandeses y suecos son objetivamente comparables. Ambos se rigen por leyes específicas. En Suecia, las cotizaciones obligatorias al sistema público de pensiones se abonan a los fondos PG mientras que en Finlandia esas cotizaciones se pagan a Keva y a Landskapet Ålands pensionsfond. En Suecia, la Agencia de pensiones paga las pensiones mientras que Keva (en su propio nombre y en el de Kyrkans Centralfond) y el gobierno de la región de Åland (en nombre del Landskapet Ålands pensionsfond) desempeñan esa función en Finlandia. Los fondos PG y las recurrentes se encuentran entre los mayores inversores institucionales de sus respectivos Estados miembros. Los fondos PG y las recurrentes, que operan dentro de un marco jurídico estricto y que están sujetos a estrategias de inversión concretas, invierten, entre otras cosas, en sociedades nacionales y extranjeras, en inmuebles y en instrumentos financieros. Su tratamiento fiscal en sus Estados miembros de residencia también es idéntico, pues los fondos PG no tributan en Suecia al formar parte del Estado sueco, y las recurrentes están legalmente exentas del impuesto sobre la renta en Finlandia.

20. La Comisión observa que los fondos de pensiones suecos y finlandeses están al servicio de los mismos objetivos y fines sociales y tienen las mismas estructuras organizativas y jurídicas. En la práctica, su forma de funcionamiento, incluidos sus modelos de financiación, son idénticos. Del mismo modo que los fondos PG forman parte del Estado sueco, el Landskapet Ålands Pensionsfond y el Kyrkans Centralfond forman parte de la región de Åland y de la Iglesia Evangélica Luterana respectivamente. Aunque KEVA es una persona jurídica sujeta a Derecho público, ello no impide que sea comparable a los fondos PG. La comparabilidad debe apreciarse de manera global, teniendo en cuenta los objetivos, funciones y actividades de los organismos examinados.

21. La parte recurrida y los Gobiernos español y sueco afirman que los fondos PG y las recurrentes no se encuentran en una situación objetivamente comparable. La diferencia de trato fiscal de los fondos PG y de las recurrentes es consecuencia de que los primeros formen parte el Estado, no de que sean residentes en Suecia. La parte recurrida observa además que los fondos PG operan como estabilizadores del sistema público de pensiones sueco. En su condición de fondos de estabilización, su objetivo es promover la estabilidad financiera y la durabilidad del sistema sueco de seguridad social. Los fondos públicos de pensiones no residentes no pueden perseguir ese objetivo concreto por definición.

22. El Gobierno sueco arguye que los objetivos que persigue una medida fiscal pueden limitarse a circunstancias y cuestiones de interés general directamente vinculadas a un determinado Estado miembro. En consecuencia, las situaciones transfronterizas y las situaciones internas no son objetivamente comparables. La exención fiscal aplicable a los fondos PG está directamente vinculada al Estado sueco, porque pretende evitar la carga administrativa de un flujo circular de recursos que no beneficia económicamente al Estado.

23. En opinión del Gobierno sueco, la facultad de cada Estado miembro para diseñar y organizar su sistema de seguridad social, incluida su forma de financiación, resulta pertinente a la hora de apreciar la comparabilidad objetiva. El interés general que promueve el sistema público nacional de pensiones está directamente vinculado al Estado sueco y no compite con los sistemas que existen en otros Estados miembros. Por lo tanto, no es posible comparar objetivamente los sistemas públicos de pensiones de los diferentes Estados miembros.

24. El Gobierno sueco y la parte recurrida admiten que, suponiendo que fuera posible apreciar la comparabilidad objetiva de las recurrentes y de los fondos PG, que no es el caso, deberían tenerse en cuenta sus respectivos fines, funciones y actividades fundamentales, el marco normativo en el que operan, sus formas de financiación y el modo en el que están organizados. No obstante, el Gobierno sueco insiste en que, al realizar esa apreciación, debería tenerse presente la independencia de los fondos públicos de pensiones no residentes de cualquier responsabilidad con respecto a otras prestaciones de seguridad social y a los presupuestos nacionales. Para que exista comparabilidad objetiva es preciso que el fondo público de pensiones no residente se encargue única y exclusivamente de la gestión de fondos de estabilización para garantizar la disponibilidad de las pensiones de vejez. Esos fondos también deben estar íntegramente exentos del pago de impuestos según el Derecho nacional. En última instancia, incumbe al órgano jurisdiccional remitente llevar a cabo esa apreciación.

2. Análisis

25. Las diferencias de trato en la normativa fiscal nacional pueden ser compatibles con las disposiciones del Tratado en materia de libre circulación de capitales si esa diferencia se aplica a situaciones que no son objetivamente comparables.[15] De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende claramente que la comparabilidad debe examinarse teniendo en cuenta el objetivo, el objeto y el contenido de la normativa nacional examinada.[16] Para determinar si una diferencia de trato resultante de una normativa refleja una diferencia de situación objetiva, es preciso tener en cuenta los criterios de distinción establecidos en esa normativa.[17]

26. A partir del momento en que un Estado miembro, de forma unilateral o por vía de convenios, grava con un impuesto los rendimientos resultantes de los dividendos que los contribuyentes residentes y no residentes perciben de una sociedad residente, la situación de esos contribuyentes resulta comparable.[18] Por las razones que figuran en los puntos 21 a 23 de las presentes conclusiones, la parte recurrida y los Gobiernos español y sueco aducen que las recurrentes y los fondos PG no son comparables desde un punto de vista objetivo.

27. Sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, nada parece sugerir que, teniendo en cuenta el objetivo, el objeto y el contenido de la exención fiscal aplicable al Estado sueco, dicha exención se concibiera para reflejar una diferencia objetiva en las circunstancias de los fondos públicos de pensiones residentes y no residentes. Ello concuerda con la afirmación de la parte recurrida y de los Gobiernos español y sueco de que la diferencia de trato se debe a que los fondos PG forman parte del Estado sueco y no se basa en la residencia. De la información a disposición del Tribunal de Justicia resulta que la decisión de eximir del pago de impuestos al Estado sueco se introdujo para evitar la carga administrativa de un flujo circular de recursos que no beneficia económicamente a ese Estado. En consecuencia, cabe observar que en lugar de reflejar una diferencia en las circunstancias respectivas de las recurrentes y de los fondos PG, la exención a favor de los segundos genera esa diferencia.

15 Véanse, en tal sentido, las sentencias de 10 de mayo de 2012, Santander Asset Management SGIIC y otros (C-338/11 a C-347/11, EU:C:2012:286), apartado 23 y jurisprudencia citada, y de 13 de noviembre de 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960), apartado 64 y jurisprudencia citada.

16 Véanse, en tal sentido, las sentencias de 10 de mayo de 2012, Comisión/Estonia (C-39/10, EU:C:2012:282), apartado 51 y jurisprudencia citada; de 8 de noviembre de 2012, Comisión/Finlandia (C-342/10, EU:C:2012:688), apartado 36 y jurisprudencia citada; de 2 de junio de 2016, Pensioenfonds Metaal en Techniek, (C-252/14, EU:C:2016:402), apartado 48 y jurisprudencia citada, y de 13 de noviembre de 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960), apartado 65 y jurisprudencia citada.

17 Sentencia de 21 de junio de 2018, Fidelity Funds y otros (C-480/16, EU:C:2018:480), apartado 51 y jurisprudencia citada.

18 Véase, en tal sentido, la sentencia de 13 de noviembre de 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960), apartado 66 y jurisprudencia citada.

28. Aunque el objetivo, objeto y contenido de la exención fiscal aplicable al Estado sueco no apuntan a ningún criterio que pueda servir de ayuda en la comparación objetiva de las recurrentes y de los fondos PG, las partes coinciden, no obstante, en algunos de los criterios que deben tenerse en cuenta al realizar ese examen.

29. A efectos de la aplicación del artículo 63 TFUE, considerar que determinadas personas estén en circunstancias similares de manera que deben recibir el mismo trato no equivale a considerar que están en circunstancias idénticas. Para apreciar de manera general la comparabilidad objetiva de las recurrentes y de los fondos PG es preciso tener en cuenta sus respectivos fines, funciones y actividades fundamentales, el marco normativo en el que operan y las principales características de su organización. De ese criterio se desprende que las cuestiones accesorias, incluidas las diferencias de carácter puramente técnico, no resultan determinantes a efectos de dicha apreciación.

30. A la luz de lo anterior, la alegación de la parte recurrida de que los fondos públicos de pensiones no residentes no tienen como objetivo promover la estabilidad financiera y la sostenibilidad del sistema sueco de seguridad social y que, por lo tanto, no pueden compararse con los fondos PG es excesivamente restrictiva. Dado que, por definición, cada fondo tiene como finalidad proteger la estabilidad y la sostenibilidad de un sistema nacional de pensiones diferente, ese planteamiento haría imposible comparar planes de pensiones de distintos Estados, aun cuando fueran idénticos. La apreciación de los objetivos que persiguen las recurrentes solo puede efectuarse en el contexto del sistema de seguridad social en el que operan, y no en el de otro Estado miembro.

31. Habida cuenta de lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que responda lo siguiente a la segunda cuestión prejudicial:

El artículo 63 TFUE debe interpretarse en el sentido de que, al apreciar si un organismo público de pensiones extranjero se encuentra en una situación objetivamente comparable a la situación del propio Estado y de sus Fondos generales de pensiones, deben tenerse en cuenta criterios como sus respectivos fines, funciones y actividades fundamentales, el marco normativo en el que operan y las características de su organización.

C. Sobre la tercera cuestión prejudicial

32. Mediante la tercera cuestión prejudicial, se pregunta si una restricción a la libre circulación de capitales puede estar justificada por razones imperiosas de interés general. Según está formulada, esta cuestión solo puede responderse en sentido afirmativo. Leída en el contexto de la resolución de remisión, está claro que el órgano jurisdiccional remitente solicita orientación sobre si las justificaciones de una potencial restricción a la libre circulación de capitales que se han esgrimido pueden constituir, en principio, razones imperiosas de interés general. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la tercera cuestión prejudicial reformulada de esta manera.

1. Observaciones de las partes

33. Las recurrentes y la Comisión aducen que no se ha invocado ninguna razón imperiosa de interés general que pueda justificar la restricción a la libre circulación de capitales que, a su juicio, resulta del diferente trato fiscal dispensado a las recurrentes en comparación con el que

reciben los fondos PG. Ninguna pérdida de ingresos para los fondos PG que pueda derivarse del gravamen de los dividendos que estos reciben ni ninguna dificultad administrativa justifican la existencia de tal restricción. Según la Comisión, estaría en manos de Suecia asignar recursos a los fondos PG en caso de que los dividendos que reciben estuvieran sujetos al impuesto. Nada impide tampoco a Suecia eximir de impuestos a fondos públicos de pensiones objetivamente comparables, como ya ha hecho con los fondos de pensiones residentes en Canadá y en Estados Unidos. [19]

34. La parte recurrida y los Gobiernos español y sueco aducen que, en caso de que el tratamiento fiscal en cuestión constituya una restricción a la libre circulación de capitales, esta puede estar justificada por razones imperiosas de interés general. La parte recurrida y el Gobierno sueco arguyen que la finalidad de los fondos PG es garantizar la financiación de las políticas sociales, asegurando su independencia económica, y que se mantiene separada del resto de los presupuestos estatales. Actualmente, no se exige al Estado sueco asignar recursos a los fondos PG para compensar el pago del impuesto sobre los dividendos con cargo a sus propios recursos. Este mecanismo permite mantener la confianza del público en el sistema de pensiones.

35. La parte recurrida observa que el principio de territorialidad fiscal y el reparto equilibrado de la potestad tributaria entre los Estados miembros atribuye a estos Estados el derecho a gravar los ingresos que se generan en sus respectivos territorios. Gravar los dividendos que se pagan a los fondos PG generaría una carga administrativa innecesaria sin generar ninguna utilidad económica para el Estado. En cambio, eximir a las recurrentes del impuesto sobre los dividendos que reciben de sociedades residentes en Suecia ocasionaría pérdidas para el Estado sueco.

36. El Gobierno sueco aduce además que sería contrario a un reparto equilibrado de la potestad tributaria entre los Estados miembros en el ámbito de la seguridad social exigir a Suecia que hiciera extensiva a los fondos públicos de pensiones establecidos en otros Estados miembros la exención fiscal que aplica a los fondos PG.

37. Aunque reconoce que motivos de carácter puramente económico o administrativo no constituyen razones imperiosas de interés general capaces de justificar una restricción a una libertad fundamental garantizada por los Tratados, tanto el Gobierno sueco como la parte recurrida arguyen que una restricción de este tipo puede estar justificada si viene impuesta por motivos de carácter económico que persiguen un objetivo de interés general. [20] A este respecto, el Gobierno sueco afirma que deben tenerse en cuenta las razones que subyacen al diseño del sistema público nacional de pensiones, y la necesidad de garantizar la independencia, estabilidad financiera y sostenibilidad los fondos PG.

2. Análisis

38. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, puede admitirse una restricción a la libre circulación de capitales si está justificada por razones imperiosas de interés general, es adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no va más allá de lo necesario

[19] Véanse la lag (1996:1511) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Canada [Ley (1996:1511) de aplicación del tratado en materia de doble imposición entre Canadá y Suecia] y la lag (1994:1617) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Amerikas Förenta Stater [Ley (1994:1617) de aplicación del tratado de doble imposición entre los Estados Unidos de América y Suecia)].

[20] Véase, en tal sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2013, Essent y otros (C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677), apartado 52 y jurisprudencia citada.

para alcanzar dicho objetivo.[21] La posibilidad de invocar razones imperiosas de interés general solo se da en la medida en que no existan medidas de armonización de la Unión que garanticen la protección de dichos intereses. A falta de tales medidas de armonización, corresponde en principio a los Estados miembros decidir el grado de protección que desean otorgar a tales intereses y de qué manera debe alcanzarse esa protección. Dichas medidas deben permanecer, no obstante, dentro de los límites trazados por el Tratado y han de ser proporcionadas.[22]

39. Estas razones imperiosas de interés general incluyen garantizar la efectividad del control tributario y luchar contra la evasión fiscal,[23] evitar montajes puramente artificiales,[24] salvaguardar la coherencia de los sistemas fiscales[25] y lograr un reparto equilibrado de la potestad tributaria en las relaciones entre los Estados miembros y terceros países.[26]

40. Sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, parece que el objetivo de eximir del pago del impuesto sobre la renta al Estado sueco es evitar la carga administrativa de un flujo circular de recursos que no proporciona ninguna utilidad económica a ese Estado. Esta justificación parece guardar relación con la agilización administrativa. Como observa acertadamente la Comisión, la agilización administrativa no es una razón imperiosa de interés general y no puede justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Tratado.[27] Esa misma observación resulta igualmente válida frente al argumento de que los fondos PG deben mantenerse separados e independientes del resto del presupuesto del Estado para mantener la confianza del público en esos fondos. En cuanto a la afirmación de que someter a tributación los dividendos que perciben los fondos PG exigiría al Gobierno sueco asignarles recursos para aliviar las consecuencias de pagar ese impuesto, estoy de acuerdo con la Comisión en que, en última instancia, se trata de un aspecto que dependerá de lo que Suecia decida al respecto.

41. El Tribunal de Justicia también ha declarado que cuando un Estado miembro decide eximir totalmente, o en su práctica totalidad, los dividendos pagados a los fondos de pensiones residentes, no puede invocar la necesidad de garantizar un reparto equilibrado de la potestad tributaria entre los Estados miembros y los países terceros para justificar la sujeción al impuesto de los dividendos pagados a los fondos de pensiones no residentes, como pretende hacer el Gobierno sueco.[28] Lo mismo vale para el argumento relativo a la necesidad de garantizar un reparto equilibrado de la potestad tributaria entre Estados miembros.

[21] Véase, en tal sentido, la sentencia de 7 de abril de 2022, Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö (Exención de los fondos de inversión contractuales) (C-342/20, EU:C:2022:276), apartado 79 y jurisprudencia citada.

[22] Véase, en tal sentido, la sentencia de 28 de septiembre de 2006, Comisión/Países Bajos (C-282/04 y C-283/04, EU:C:2006:608), apartados 32 y 33.

[23] Véanse, en tal sentido, las sentencias de 18 de diciembre de 2007, A (C-101/05, EU:C:2007:804), apartado 55; de 10 de febrero de 2011, Haribo Lakritzen Hans Riegel y Österreichische Salinen (C-436/08 y C-437/08, EU:C:2011:61), apartado 69, y de 26 de febrero de 2019, X (Sociedades intermedias domiciliadas en terceros países) (C-135/17, EU:C:2019:136), apartados 73 y 74.

[24] Véase, en tal sentido, la sentencia de 26 de febrero de 2019, X (Sociedades intermedias domiciliadas en terceros países) (C-135/17, EU:C:2019:136), apartados 81 y 84.

[25] Véanse, en tal sentido, las sentencias de 17 de octubre de 2013, Welte (C-181/12, EU:C:2013:662), apartado 59, y de 10 de abril de 2014, Emerging Markets Series of DRA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249), apartados 91 y 92.

[26] Véanse, en tal sentido, las sentencias de 10 de febrero de 2011, Haribo Lakritzen Hans Riegel y Österreichische Salinen (C-436/08 y C-437/08, EU:C:2011:61), apartados 118 y 121; de 10 de abril de 2014, Emerging Markets Series of DRA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249), apartado 98, y de 26 de febrero de 2019, X (Sociedades intermedias domiciliadas en terceros países) (C-135/17, EU:C:2019:136), apartado 72.

[27] Véanse, en tal sentido, las sentencias de 9 de junio de 1982, Comisión/Luxemburgo (58/81, EU:C:1982:215), apartado 4; de 15 de julio de 2004, Lenz (C-315/02, EU:C:2004:446), apartado 48 y jurisprudencia citada, y de 28 de junio de 2012, Erny (C-172/11, EU:C:2012:399), apartados 47 y 48.

[28] Véase la sentencia de 13 de noviembre de 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960), apartado 85 y jurisprudencia citada.

42. Aunque cada Estado miembro puede diseñar y organizar libremente su sistema de seguridad social, incluida su forma de financiación, esa libertad debe ejercitarse respetando los Tratados. Sin embargo, al determinar el trato fiscal de esos fondos, Suecia está obligada a no dispensar a los fondos públicos de pensiones no residentes un trato que pueda dar lugar a una restricción a la libre circulación de capitales.

43. Si bien el Gobierno sueco sostiene que la diferencia de trato fiscal puede estar justificada por razones de orden económico para lograr un objetivo de interés público, no aporta ningún elemento o dato, más allá de la agilización administrativa, para respaldar tal argumento.

44. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la tercera cuestión prejudicial del siguiente modo:

El artículo 63 TFUE debe interpretarse en el sentido de que, aunque una potencial restricción a la libre circulación de capitales pueda justificarse invocando razones imperiosas de interés general, las razones justificativas que se han alegado en el presente asunto no parecen constituir, en principio, razones imperiosas de interés general.

III. Conclusión

45. Por lo expuesto, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Högsta förvaltningsdomstolen (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Suecia):

«El artículo 63 TFUE debe interpretarse en el sentido de que

– la circunstancia de que los dividendos pagados por sociedades residentes a organismos públicos de pensiones extranjeros estén gravados con un impuesto que se recauda en la fuente, mientras que dividendos similares no están sujetos a tributación si son percibidos por el propio Estado a través de sus Fondos generales de pensiones, constituye un trato desfavorable que supone, en principio, una restricción a la libre circulación de capitales;

– al apreciar si un organismo público de pensiones extranjero se encuentra en una situación objetivamente comparable a la situación del propio Estado y de sus Fondos generales de pensiones, deben tenerse en cuenta criterios como sus respectivos fines, funciones y actividades fundamentales, el marco normativo en el que operan y las características de su organización;

– aunque una potencial restricción a la libre circulación de capitales pueda justificarse invocando razones imperiosas de interés general, las razones justificativas que se han alegado en el presente asunto no parecen constituir, en principio, razones imperiosas de interés general.»