Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 17 de septiembre de 2015 [1]

Asunto C-179/14

Comisión Europea
contra

Hungría

«Incumplimiento de Estado — Artículo 49 TFUE — Libertad de establecimiento — Artículo 56 TFUE — Libre prestación de servicios — Directiva 2006/123/CE — Artículos 14 a 16 — Emisión de vales de comidas fiscalmente ventajosos — Restricciones — Justificación — Monopolio»

1. Mediante el presente recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al adoptar la nueva normativa nacional que entró en vigor el 1 de enero de 2012 relativa a la emisión de vales de comidas y de vales de tiempo libre y de ocio, Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 14, punto 3, 15, apartados 1, 2, letras b) y d), y 3, y 16 de la Directiva 2006/123/CE [2] y de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE.

2. En la primera parte de su recurso, la Comisión considera, en esencia, que dicha normativa somete a partir de ahora la emisión de la tarjeta electrónica Széchenyi (en lo sucesivo, «tarjeta SZÉP») a condiciones restrictivas, de modo que únicamente las instituciones de crédito que tengan su domicilio social en Hungría pueden emitir dicha tarjeta, [3] lo cual resulta contrario a las disposiciones de la Directiva 2006/123 relativas a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.

3. En la segunda parte de su recurso la Comisión estima, en esencia, que la citada normativa vulnera asimismo los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, en la medida en que confiere a una fundación de utilidad pública, la Magyar Nemzeti Üdülesi Alapítvány (Fundación Nacional Húngara de Ocio; en lo sucesivo, «FNHO»), el monopolio de la emisión de vales que permiten a los trabajadores de una empresa obtener prestaciones en forma de vales de comidas listas para su consumo (en lo sucesivo, «vales Erzsébet»).

4. En las presentes conclusiones, propondré en primer término al Tribunal de Justicia que admita el recurso, a excepción del motivo, formulado de forma imprecisa, relativo al requisito de la existencia de una relación contractual con una mutua durante, al menos, cinco años, para emitir la tarjeta SZÉP.

5. A continuación, expondré los motivos por los que considero, en primer lugar, que la normativa húngara referente a dicha tarjeta vulnera los artículos 14, punto 3, 15, apartados 1 y 2, letra b), y 3, así como 16 de la Directiva 2006/123 y, en segundo lugar, que procede desestimar por infundado el motivo relativo a la vulneración del artículo 15, apartado 2, letra d), de dicha Directiva.

1 — Lengua original: francés.

2 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior (DO L 376, p. 36).

3 — De entrada, procede señalar que los trabajadores de una empresa pueden utilizar esa tarjeta para obtener una prestación en especie consistente en servicios de restauración, alojamiento u ocio.

6. Por último, señalaré las razones por las que estimo que el recurso debe ser estimado en lo que respecta al motivo referente a los vales Erzsébet.

I. **Marco jurídico**

A. *Derecho de la Unión*

1. El Tratado FUE

7. Según el artículo 49 TFUE, párrafo primero:

«En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Dicha prohibición se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro.»

8. El artículo 56 TFUE, párrafo primero, establece:

«En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación.»

2. Directiva 2006/123

9. La sección 2, titulada «Requisitos prohibidos o supeditados a evaluación», del capítulo III de la Directiva 2006/123, relativo a la «libertad de establecimiento de los prestadores», está compuesto por los artículos 14 y 15.

10. El artículo 14 de dicha Directiva, referente a «requisitos prohibidos», dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios al cumplimiento de los siguientes requisitos:

[...]

3) limitaciones de la libertad del prestador para elegir entre un establecimiento principal o secundario y, especialmente, la obligación de que el prestador tenga su establecimiento principal en el territorio nacional, o limitaciones de la libertad de elección entre establecimiento en forma de agencia, de sucursal o de filial.

[...]»

11. El artículo 15 de esa misma Directiva, relativo a los «requisitos por evaluar», prevé:

«1. Los Estados miembros examinarán si en su ordenamiento jurídico están previstos los requisitos contemplados en el apartado 2 y harán lo necesario para que dichos requisitos sean compatibles con las condiciones contempladas en el apartado 3. Los Estados miembros adaptarán sus disposiciones legales, reglamentarias o administrativas con el fin de lograr que sean compatibles con dichas condiciones.

2. Los Estados miembros examinarán si sus respectivos ordenamientos jurídicos supeditan el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de los siguientes requisitos no discriminatorios:

[...]

b) requisitos que obliguen al prestador a constituirse adoptando una forma jurídica particular;

[...]

d) requisitos distintos de los relativos a las materias contempladas en la Directiva 2005/36/CE [4] o de los previstos en otros instrumentos comunitarios y que sirven para reservar el acceso a la correspondiente actividad de servicios a una serie de prestadores concretos debido a la índole específica de la actividad;

[...]

3. Los Estados miembros comprobarán que los requisitos contemplados en el apartado 2 cumplan las condiciones siguientes:

a) no discriminación: que los requisitos no sean discriminatorios, ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o, por lo que se refiere a las sociedades, del domicilio social;

b) necesidad: que los requisitos estén justificados por una razón imperiosa de interés general;

c) proporcionalidad: que los requisitos sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no vayan más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo y que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.

[...]»

12. El artículo 16, contenido en el capítulo IV de la Directiva 2006/123 y rubricado «Libre circulación de servicios», versa sobre la «libre prestación de servicios». Tiene el siguiente tenor:

«1. Los Estados miembros respetarán el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos.

El Estado miembro en que se preste el servicio asegurará la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio.

Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios a requisitos que no respeten los principios siguientes:

a) no discriminación: el requisito no podrá ser directa o indirectamente discriminatorio por razón de la nacionalidad o, en el caso de las personas jurídicas, por razón del Estado miembro en que estén establecidas;

b) necesidad: el requisito deberá estar justificado por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente;

4 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de septiembre de 2005 relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DO L 255, p. 22; corrección de errores en DO 2007, L 271, p. 18, DO 2008, L 93, p. 28, y DO 2014, L 305, p. 115).

c) proporcionalidad: el requisito deberá ser el adecuado para conseguir el objetivo que se persigue y no ir más allá de lo necesario para conseguirlo.

2. Los Estados miembros no podrán restringir la libre prestación de servicios por parte de un prestador establecido en otro Estado miembro, mediante la imposición de los siguientes requisitos:

a) obligación de que el prestador esté establecido en el territorio nacional;

[...]

3. Las presentes disposiciones no impedirán que el Estado miembro al que se desplace el prestador imponga, con respecto a la prestación de una actividad de servicios, requisitos que estén justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente y en conformidad con el apartado 1 [...].

[...]»

B. *Derecho húngaro*

1. Régimen de las prestaciones en especie

13. El artículo 71 de la Ley nº CXVII de 1995 del impuesto sobre la renta autoriza a los empresarios a conceder a sus trabajadores prestaciones en especie en condiciones fiscalmente ventajosas.

14. El régimen de dichas prestaciones en especie ha sido modificado en profundidad por la Ley nº CLVI de 2011 por la que se modifican determinadas leyes fiscales y otras leyes relativas a las anteriores.[5] De conformidad con su artículo 477, dicha ley entró en vigor el 1 de enero de 2012. El artículo 71 de la ley del impuesto sobre la renta, en su versión modificada por la Ley nº CLVI de 2011, establece:

«1. Se considerarán prestaciones en especie concedidas por el empresario al trabajador:

a) la parte de los ingresos que no exceda del importe del salario mínimo por persona y ejercicio fiscal, concedida al trabajador a título personal y a los miembros de su familia mediante prestaciones de vacaciones, disfrutadas en la residencia de vacaciones que el empresario posea o gestione;

b) a elección del empresario,

ba) la parte de los ingresos que no exceda de 12 500 HUF, concedida para el consumo de comidas realizado en el marco de prestaciones cualificadas de restauración en el lugar de trabajo (en el comedor), en el establecimiento de restauración que opere en las instalaciones del empresario [incluidos los cheques y/o vales electrónicos emitidos por el empresario o por la persona que explote el establecimiento de restauración, que sólo puedan utilizarse en el establecimiento de restauración (comedor) que opere en las instalaciones del empresario, que puedan utilizarse con la finalidad y por el valor arriba indicados], y/o

5 — En lo sucesivo, «Ley nº CLVI de 2011».

bb) con respecto a los ingresos abonados mediante vales Erzsébet, la parte de los ingresos que no exceda de 5 000 HUF mensuales, concedidas por cada mes de duración de la relación jurídica que fundamente dicha prestación (incluso a efectos retroactivos durante el mismo ejercicio fiscal);

c) en lo que respecta a la tarjeta [SZÉP],

ca) la ayuda, con un límite máximo de 225 000 HUF por cada ejercicio fiscal cuando proceda de varios emisores, abonada en la subcuenta "alojamiento" de la tarjeta, que puede utilizarse para obtener las prestaciones de alojamiento previstas en el Decreto [del Gobierno nº 55/2011, de 12 de abril de 2011, que regula la emisión y la utilización de la tarjeta de ocio Széchenyi[6]];

cb) la ayuda, con un límite máximo de 150 000 HUF por cada ejercicio fiscal cuando proceda de varios emisores, abonada en la subcuenta "restauración" de la tarjeta, que pueda utilizarse para obtener las prestaciones de restauración previstas en el Decreto [SZÉP] efectuadas en establecimientos de restauración de comidas calientes (incluso en el lugar de trabajo);

cc) la ayuda, con un límite máximo de 75 000 forintos húngaros (HUF) por cada ejercicio fiscal cuando proceda de varios emisores, abonada en la subcuenta "ocio" de la tarjeta, que pueda utilizarse para obtener las prestaciones previstas en el Decreto [SZÉP] y que tengan por finalidad el ocio, el recreo o el mantenimiento de la salud;

[...]»

2. Tarjeta SZÉP

15. El artículo 13 del Decreto SZÉP establece:

«Podrá emitir la tarjeta cualquier prestador de servicios, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra d), de la Ley nº XCVI de 1993 sobre mutuas de seguros (en lo sucesivo, «Ley de mutuas») —excepto las personas físicas y prestadores de servicios vinculados por contrato con ese prestador de servicios— que se haya constituido por plazo indefinido o con una duración determinada de, al menos, cinco años, a contar desde la fecha de la emisión de la tarjeta y que, junto con la misma sociedad mercantil reconocida como un grupo de empresas o que opere como tal, en el sentido de la Ley nº IV de 2006 [de sociedades mercantiles], o junto con la mutua definida en el artículo 2, letra a), de la Ley de mutuas, con la cual el prestador de servicios mantenga una relación contractual desde al menos cinco años —con excepción de las actividades de gestión de depósitos y de inversiones— cumpla todos los requisitos siguientes:

a) disponga de una oficina abierta al público en cada localidad de Hungría cuya población exceda de 35 000 habitantes;

b) en su último ejercicio económico cerrado, haya emitido por sí mismo, en el marco de sus servicios de pago, al menos 100 000 instrumentos de pago que no sean en metálico;

c) cuente con, al menos, dos años de experiencia, en la emisión de tarjetas de vales electrónicos que concedan derecho a las prestaciones en especie en el sentido del artículo 71 de la Ley del impuesto sobre la renta y haya emitido más de 25 000 tarjetas de vales en su último ejercicio económico cerrado.

[...]»

6 — En lo sucesivo, «Decreto SZÉP».

16. En virtud del artículo 2, apartado 2, letra d), de la Ley de mutuas, el proveedor de servicios se define en los siguientes términos:

«por "prestador de servicios" se entenderá cualquier persona física, jurídica y sociedad mercantil sin personalidad jurídica que, sobre la base de un contrato celebrado con la mutua, realice por cuenta de ésta las operaciones que estén comprendidas en las actividades de la mutua, las posibiliten o las favorezcan, o que realice por sí misma las prestaciones propias de la mutua, excluidos los prestadores de servicios de seguros de enfermedad [...]».

17. De conformidad con el artículo 1 de la Ley de sociedades mercantiles:

«1. La presente ley regula la constitución, organización y funcionamiento de las sociedades mercantiles que tengan su domicilio social en el territorio de Hungría [...].

2. [...] asimismo, la presente ley regula la constitución y funcionamiento de los grupos de empresas reconocidos [...]»

18. El artículo 2 de la citada Ley dispone:

«1. Las sociedades mercantiles sólo podrán constituirse en la forma prevista en la presente ley.

2. Las sociedades colectivas (SC) y las sociedades comanditarias simples (SCS) carecen de personalidad jurídica. Tienen personalidad jurídica las sociedades de responsabilidad limitada (SRL) y las sociedades anónimas (SA).»

19. En virtud del artículo 55 de esa misma Ley:

«1. De conformidad con lo dispuesto en la ley de contabilidad, la sociedad mercantil obligada a depositar sus cuentas anuales consolidadas (sociedad dominante) y la sociedad anónima o la sociedad de responsabilidad limitada sobre la que la sociedad dominante ejerza una influencia determinante a efectos de la ley de contabilidad (sociedad controlada) podrán optar por operar como grupo de empresas reconocido, celebrando entre ellas un contrato de control con vistas a la consecución de sus objetivos comerciales comunes.

[...]

3. La inscripción del funcionamiento como grupo de sociedades reconocido en el registro mercantil y de sociedades no entraña la constitución de un sujeto de Derecho diferente de las sociedades mercantiles que lo componen.»

20. Según el artículo 64, apartado 1, de la Ley de sociedades mercantiles:

«Lo dispuesto en el artículo 60 se aplicará aun en el caso de que no se haya celebrado un contrato de control ni se haya producido la inscripción como grupo de sociedades reconocido siempre que, a raíz de una colaboración duradera e ininterrumpida de al menos tres años entre la sociedad dominante y la(s) sociedad(es) controlada(s), las sociedades mercantiles que pertenezcan al mismo grupo de sociedades ejerzan su actividad con arreglo a la misma estrategia comercial y su comportamiento efectivo garantice un reparto previsible y equitativo de las ventajas e inconvenientes derivados de operar como grupo.»

21. El artículo 2, letra b), de la Ley nº CXXXII de 1997 de sucursales y agencias comerciales de empresas que tengan su domicilio social en el extranjero (en lo sucesivo, «Ley de sucursales») recoge la siguiente definición del término «sucursal»:

«por "sucursal" se entenderá toda unidad de explotación sin personalidad jurídica de la empresa extranjera, dotada de autonomía comercial, que haya sido inscrita en el registro mercantil y de sociedades nacional en calidad de sucursal de una empresa extranjera, como forma autónoma de sociedad».

3. Vales Erzsébet

22. El artículo 3, punto 87, de la Ley del impuesto sobre la renta, en su versión modificada por el artículo 1, apartado 5, de la Ley nº CLVI de 2011, define los vales Erzsébet del modo siguiente:

«por "vales Erzsébet" se entenderá los vales emitidos por la [FNHO] en formato electrónico o en soporte papel, que pueden utilizarse para la adquisición de comidas listas para el consumo [...]».

23. Los vales Erzsébet se rigen por el programa Erzsébet, que está regulado en la Ley nº CIII de 2012 sobre el programa Erzsébet.

24. Conforme al artículo 1 de esa Ley:

«El programa Erzsébet tiene por objeto reducir de forma significativa, en el marco actual, el número de personas socialmente desfavorecidas, en particular, el de los niños, que no tienen la posibilidad de realizar varias comidas al día, de seguir una alimentación sana adaptada a su edad y de disfrutar del estado de salud necesario para la adquisición de los conocimientos y del descanso necesario para la recuperación.»

25. El artículo 2 de la Ley, antes citada, establece:

«1. A efectos de la presente ley, se entenderá por:

a) "programa Erzsébet": todo programa y prestación con fines sociales organizado y llevado a cabo por el Estado para lograr los objetivos previstos en el artículo 1, sin ánimo de lucro en el mercado;

b) "vales Erzsébet": los vales emitidos por la [FNHO], utilizables para:

ba) la adquisición de comidas listas para el consumo y de prestaciones de comida caliente en restaurantes [...];

2. La FNHO asume la ejecución del programa Erzsébet.

[...]»

26. La FNHO es una fundación de utilidad pública inscrita en Hungría. Puede destinar el patrimonio que le ha sido atribuido a la organización de vacaciones sociales, a la prestación de servicios y de otras prestaciones vinculadas y a la ejecución de otros programas con fines sociales.

27. El artículo 6 de la Ley del programa Erzsébet prevé lo siguiente:

«1. A efectos de la ejecución de las actividades relacionadas con el programa Erzsébet, la [FNHO] podrá celebrar acuerdos con organismos civiles, sociedades mercantiles y cualquier otra personas física o jurídica.

2 Para lograr los objetivos públicos previstos [en la Ley], el Estado promoverá el establecimiento, desarrollo y explotación de hoteles y campings destinados a vacaciones sociales y a la realización de programas de juego y para los niños.»

28. El artículo 7 de esa Ley establece la fecha de su entrada en vigor.

II. **Procedimiento administrativo previo**

29. Considerando que, al adoptar la nueva normativa nacional relativa a vales de comidas, de tiempo libre y de ocio, Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 9, 10, 14, punto 3, 15, apartados 1, 2, letras b) y d), y 3, y 16 de la Directiva 2006/123 y de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, el 21 de junio de 2012, la Comisión remitió a dicho Estado miembro un escrito de requerimiento.

30. En su escrito de respuesta de 20 de julio de 2012, Hungría manifestó que la introducción de las restricciones señaladas por la Comisión estaba justificada por razones imperiosas de interés general. Simultáneamente, propuso varias modificaciones de las disposiciones relativas a la tarjeta SZÉP para adaptarlas al Derecho de la Unión. En cuanto a los vales Erzsébet, Hungría comunicó, en el anexo a su respuesta, las nuevas disposiciones relativas al programa Erzsébet y a sus objetivos, adoptadas en julio de 2012.

31. Mediante escrito de 22 de noviembre de 2012, la Comisión envió a Hungría un dictamen motivado en el que se sostenía que la normativa húngara relativa a la tarjeta SZÉP y a los vales Erzsébet vulneraba las disposiciones mencionadas en su escrito de requerimiento.

32. En un escrito de 27 de diciembre de 2012, Hungría respondió a dicho dictamen motivado volviendo a formular, en esencia, las mismas observaciones que había expuesto en su escrito de 20 de julio de 2012 y siguió negando que existiera incumplimiento.

33. Al considerar sus respuestas insatisfactorias, la Comisión interpuso el presente recurso el 10 de abril de 2014.

III. **Pretensiones de las partes**

34. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que Hungría ha infringido la Directiva 2006/123, al introducir y mantener el sistema de la tarjeta SZÉP, regulado mediante el Decreto SZÉP (y modificado por la Ley nº CLVI de 2011) en la medida en que:

  — el artículo 13 del Decreto SZÉP, interpretado conjuntamente con el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Ley de mutuas, el artículo 2, letra b), de la Ley de sucursales y los artículos 1, 2, apartados 1 y 2, 55, apartados 1 y 3, y 64, apartado 1, de la Ley de sociedades mercantiles, excluye la posibilidad de que las sucursales de empresas emitan la tarjeta SZÉP, infringiendo de este modo lo dispuesto en el artículo 14, punto 3, y en el artículo 15, apartado 2, letra b), de la Directiva 2006/123;

— el artículo 13 del Decreto SZÉP, interpretado conjuntamente con los artículos 1, 2, apartados 1 y 2, 55, apartados 1 y 3, y 64, apartado 1, de la Ley de sociedades mercantiles, el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Ley de mutuas, y el artículo 2, letra b), de la Ley de sucursales, no reconoce, a efectos del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 13, letras a), a c), del Decreto SZÉP, la actividad de aquellos grupos de empresas cuya matriz no sea una sociedad constituida con arreglo al Derecho húngaro y cuyos miembros no revistan la forma de sociedad de Derecho húngaro, infringiendo de este modo lo dispuesto en el artículo 15, apartados 1, 2, letra b), y 3, de la Directiva 2006/123;

— el artículo 13 del Decreto SZÉP, interpretado conjuntamente con los artículos 1, 2, apartados 1 y 2, 55, apartados 1 y 3, y 64, apartado 1, de la Ley de sociedades mercantiles, el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Ley de mutuas, y el artículo 2, letra b), de la Ley de sucursales, reserva la posibilidad de emitir la tarjeta SZÉP a los bancos y otras instituciones de crédito, ya que sólo estos establecimientos pueden cumplir los requisitos previstos en dicho artículo 13, infringiendo de este modo lo dispuesto en el artículo 15, apartados 1, 2, letra d), y 3, de la Directiva 2006/123;

— el artículo 13 del Decreto SZÉP contraviene el artículo 16 de la Directiva 2006/123 por exigir la existencia de un establecimiento en Hungría para la emisión de la tarjeta SZÉP.

— Con carácter subsidiario, en la medida en que las disposiciones de la Directiva 2006/123 citadas en el primer guión no cubran las disposiciones nacionales mencionadas en ese mismo guión, declare que el sistema de la tarjeta SZÉP que se rige por el Decreto SZÉP contraviene los artículos 49 TFUE y 56 TFUE.

— Declare que el sistema de vales Erzsébet regulado mediante la Ley nº CLVI de 2011 y la Ley nº CIII de 2012, que establece un monopolio a favor de organismos públicos en el ámbito de la emisión de vales de comidas frías y que entró en vigor sin verse precedido de un período transitorio adecuado o de las necesarias medidas transitorias, contraviene los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, en la medida en que los artículos 1, apartado 5, y 477 de la Ley nº CLVI de 2011 y los artículos 2, apartados 1 y 2, 6 y 7 de la Ley nº CIII de 2012 establecen restricciones desproporcionadas.

— Condene en costas a Hungría.

35. Hungría solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso de la Comisión por infundado en la parte relativa al sistema de la tarjeta SZÉP y declare inadmisible ese recurso en la parte relativa al sistema de los vales Erzsébet.

— Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado en lo que respecta a ambos sistemas.

— Condene en costas a la Comisión.

IV. **Recurso**

A. *Sobre la admisibilidad*

1. Principales alegaciones de las partes

36. En su escrito de contestación, Hungría alega que el motivo relativo a los vales Erzsébet es inadmisible porque la parte de las pretensiones de la Comisión que se refiere a ellos es equívoco.

37. Según Hungría, en primer lugar, esa parte de las pretensiones apunta erróneamente a los «artículos 1 y 5» de la Ley nº CLVI de 2011 en lugar de hacerlo al artículo 1, apartado 5, de dicha ley. Hungría sostiene, en segundo lugar, que no comprende por qué motivos el artículo 477 de esa ley y las disposiciones relativas a la Ley del programa Erzsébet, es decir, los artículos 2, apartados 1 y 2, 6, apartados 1 y 2, y 7, mencionados en las pretensiones del recurso de la Comisión, vulneran el Derecho de la Unión. En tercer lugar, Hungría observa que, a la luz de las disposiciones nacionales citadas por la Comisión, parece que se censura la totalidad de la normativa relativa al programa Erzsébet, lo cual contradice la afirmación de la Comisión según la cual el recurso no se dirige contra las medidas de política social adoptadas en el marco de ese programa.

38. La Comisión considera que no cabe acoger las alegaciones de Hungría.

2. Apreciación

39. Tras explicar las razones por los que considero, al igual que la Comisión, que los motivos de inadmisibilidad referentes a la normativa sobre los vales Erzsébet deben ser desestimados, estimo necesario analizar la admisibilidad de las imputaciones relativas a la tarjeta SZÉP.

a) Sobre la admisibilidad del motivo relativo a los vales Erzsébet

40. En primer lugar, procede señalar que la Comisión ha reconocido, en su réplica, el error cometido en la referencia a la Ley nº CLVI de 2011, indicando que lo correcto no es remitirse a los artículos 1 y 5 de dicha Ley sino a su artículo 1, apartado 5. La Comisión ha presentado un escrito independiente por el que se corrige el citado error. Como la Comisión, opino que ese error no perjudica a la correcta comprensión del recurso.

41. En segundo lugar, considero que del apartado 74 del escrito de interposición del recurso se desprende claramente que el recurso de la Comisión sólo se dirige contra una única parte de la normativa húngara relativa a los vales Erzsébet y no contra todas las medidas de política social adoptadas en el marco del programa Erzsébet. En efecto, en ese apartado, la Comisión observa que el recurso «sólo se dirige contra el sistema de los vales Erzsébet en la medida en que prevé que la contribución del empresario a la adquisición de las comidas listas para su consumo únicamente puede considerarse una prestación en especie si esa adquisición se realiza a través de los vales Erzsébet».

42. A este respecto, estimo pertinente la referencia, en las pretensiones del escrito de interposición del recurso, a las dos leyes nacionales por las que se instaura ese nuevo régimen de los vales Erzsébet y, más concretamente, a determinadas disposiciones nacionales que, en particular, definen tales vales y establecen la entrada en vigor de ese régimen.

43. Por otra parte, al igual que la Comisión, entiendo que, en virtud del principio de cooperación leal, Hungría debería haber señalado ya en la fase administrativa previa, las eventuales incoherencias sobre las disposiciones nacionales que la Comisión censura.

44. En cualquier caso, opino que el motivo relativo a los vales Erzsébet, según consta en las pretensiones del escrito de interposición del recurso, no ha impedido a Hungría invocar sus argumentos y, por consiguiente, no ha limitado su derecho de defensa. A este respecto, ha de señalarse que, en su escrito de dúplica, Hungría consideró, en particular, que «[era] posible invocar argumentos de fondo en contra de las imputaciones de la Comisión».[7]

7 — Apartado 6.

45. Habida cuenta de lo anterior, considero que procede declarar admisible el recurso en la parte en la que se refiere al motivo relativo a los vales Erzsébet.

b) Sobre la admisibilidad de los motivos relativos a la tarjeta SZÉP

46. En mi opinión, de la lectura del escrito de interposición del recurso se desprende que éste no es absolutamente claro en lo que atañe a determinadas imputaciones relativas a la normativa referente a la tarjeta SZÉP, sobre todo a raíz de una incoherencia entre el tenor del escrito de interposición del recurso y de las pretensiones contenidas en él.

47. En este sentido, conviene observar que, en su escrito de interposición del recurso, la Comisión señala que la exigencia según la cual una empresa puede cumplir los requisitos previstos en el artículo 13 del Decreto SZÉP concluyendo un contrato con una mutua, siempre que dicha relación contractual tenga una duración de, al menos, cinco años, «[vulnera] el artículo 49 TFUE, porque [restringe] sin ningún motivo válido, el número de empresas que pueden emitir la tarjeta SZÉP». [8] Pues bien, en las pretensiones del escrito de interposición del recurso, no existe ningún rastro de este motivo.

48. Al ser interrogada sobre este aspecto durante la vista, la Comisión precisó que, en su opinión, esa exigencia no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 por lo que debe pues apreciarse a la luz del artículo 49 TFUE. Por otro lado, consideró que la citada condición, analizada conjuntamente con los demás requisitos previstos en el artículo 13 del Decreto SZÉP, está cubierta por el artículo 15, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123, que prohíbe los requisitos que sirven para reservar el acceso a la correspondiente actividad de servicios a una serie de prestadores concretos en atención a la índole específica de la actividad. Según la Comisión, este motivo está indirectamente comprendido en la tercera pretensión del escrito de interposición del recurso.

49. Al margen de que la motivación de la Comisión es muy sucinta en relación con esta infracción invocada, ha de señalarse que tampoco cumple los requisitos de coherencia y precisión establecidos en la consolidada jurisprudencia derivada del actual artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. [9]

50. En efecto, con arreglo a dicha jurisprudencia, el escrito de interposición del recurso debe contener la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados, y esta indicación debe ser «suficientemente clara y precisa» para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal de Justicia ejercer su control. De ello se desprende que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa un recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto del escrito de interposición del recurso y que las pretensiones de éste deben ser formuladas de manera inequívoca para que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* o no omita pronunciarse sobre una imputación. [10]

51. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado que los requisitos derivados del artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia pueden ser objeto de control de oficio. [11]

8 — Apartado 64.

9 — En virtud de dicha disposición, la demanda a que hace referencia el artículo 21 del Estatuto debe contener la cuestión objeto del litigio, los motivos y alegaciones invocados y una exposición concisa de dichos motivos.

10 — Véanse las sentencias Comisión/España (C-211/08, EU:C:2010:340), apartado 32 y jurisprudencia citada; Comisión/Portugal (C-458/08, EU:C:2010:692), apartado 49 y jurisprudencia citada, y Comisión/Polonia (C-678/13, EU:C:2015:358), apartado 16 y jurisprudencia citada.

11 — Véanse las sentencias Comisión/Estonia (C-39/10, EU:C:2012:282), apartado 25 y jurisprudencia citada, y Comisión/Polonia (C-281/11, EU:C:2013:855), apartados 121 a 123. Véase, asimismo, en el mismo sentido, la sentencia Comisión/República Checa (C-343/08, EU:C:2010:14), apartado 25.

52. Ha de añadirse que el Tribunal de Justicia ha estimado también que «en el marco de un recurso con arreglo al artículo 258 TFUE, éste debe *presentar las imputaciones de forma coherente y precisa* a fin de permitir al Estado miembro y al Tribunal de Justicia comprender exactamente el alcance de la infracción del Derecho de la Unión reprochada, requisito éste necesario para que dicho Estado pueda invocar oportunamente los motivos en los que se basa su defensa y para que el Tribunal de Justicia pueda verificar la existencia del incumplimiento imputado». [12]

53. A la luz de las consideraciones anteriores, en mi opinión el presente recurso debe ser declarado inadmisible en lo que atañe al motivo referente al requisito de la existencia de una relación contractual con una mutua de, al menos, cinco años de duración, prevista en el artículo 13 del Decreto SZÉP.

B. *Sobre el fondo*

54. Antes de abordar el motivo relativo a los vales Erzsébet, analizaré las imputaciones referentes a la tarjeta SZÉP.

1. Motivos relativos a la tarjeta SZÉP

a) Aplicabilidad de la Directiva 2006/123

i) Principales alegaciones de las partes

55. En su escrito de interposición del recurso, la Comisión considera que la conformidad de la normativa húngara relativa a la tarjeta SZÉP con el Derecho de la Unión debe apreciarse, con carácter principal, a la luz de la Directiva 2006/123. En su opinión, únicamente en caso de que dicha directiva no sea aplicable, convendría examinar la compatibilidad de tal normativa con el Derecho de la Unión a la luz de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE.

56. Según la Comisión, la Directiva 2006/123 es aplicable en el caso de autos en la medida en que la emisión y utilización de la tarjeta SZÉP no constituye uno de los servicios expresamente excluidos de su ámbito de aplicación. En efecto, la Comisión sostiene que el Decreto SZÉP no puede considerarse un «mecanismo fiscal», en el sentido del artículo 2, apartado 3, de la Directiva 2006/123, [13] ni un «servicio financiero», en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), de la citada Directiva. [14]

57. Los autos ponen de manifiesto que durante la fase administrativa previa, Hungría cuestionó la aplicabilidad de la Directiva 2006/123, al considerar que la actividad de emisión y utilización de la tarjeta SZÉP de conformidad con la normativa nacional controvertida, constituye un servicio financiero, por lo que queda excluida del ámbito de aplicación de dicha Directiva.

ii) Apreciación

58. Al igual que la Comisión, considero que no cabe duda de que la Directiva 2006/123 es aplicable por los siguientes motivos.

12 — Véase la sentencia Comisión/España (C-375/10, EU:C:2011:184), apartado 11 y jurisprudencia citada. El subrayado es mío.

13 — En virtud de dicha disposición, esa Directiva «no se aplicará a la fiscalidad».

14 — Dicha disposición prevé que la Directiva 2006/123 no se aplicará a «los servicios financieros, como los bancarios, de crédito, de seguros y reaseguros, de pensiones de empleo o individuales, de valores, de fondos de inversión, de pagos y asesoría sobre inversión, incluidos los servicios enumerados en el anexo I de la Directiva 2006/48/CE [del Parlamento Europeo y del consejo, de 14 de junio de 2006, relativa al acceso a la actividad de entidades de crédito y a su ejercicio (DO L 177, p. 1)]».

59. En primer lugar, procede señalar que el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 se ha determinado de forma negativa, [15] es decir, que se aplica a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro, [16] a excepción de aquellos expresamente excluidos por la citada Directiva.

60. Como la Comisión, estimo que la actividad de emisión de la tarjeta SZÉP no forma parte del ámbito fiscal, en el sentido del artículo 2, apartado 3, de la Directiva 2006/123, y no constituye un servicio financiero de pagos, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), de dicha Directiva, de modo que ésta resulta aplicable al presente recurso.

61. En lo que respecta a la fiscalidad, de los autos se desprende que las disposiciones nacionales controvertidas no versan sobre las prestaciones en especie o los aspectos fiscales propiamente dichos del sistema de la tarjeta SZÉP, sino que se refieren exclusivamente a la emisión de dicha tarjeta que, por otra parte, confiere el derecho a percibir prestaciones en especie. Por consiguiente, el objeto de tales disposiciones nacionales no forma parte del ámbito fiscal.

62. En lo tocante a la calificación como «servicio financiero», procede señalar, como hace la Comisión, que, según el artículo 2, apartado 2, letra a), del Decreto SZÉP, la tarjeta SZÉP «únicamente sirve para identificar al trabajador beneficiario de la ayuda, a los miembros de su familia y a su empresario, así como al proveedor de servicios, y no permite acumular dinero electrónico ni efectuar operaciones de pago directo». En este contexto, no cabe considerar que la emisión de dicha carta constituya un «servicio financiero» de pagos.

63. En segundo lugar estimo, al igual que la Comisión, que los servicios que se ofrecen a través de instrumentos como la tarjeta SZÉP no se rigen por otra normativa de la Unión que verse específicamente sobre servicios financieros. A este respecto, la Comisión manifiesta acertadamente que ni la Directiva 2007/64/CE [17] ni la Directiva 2009/110/CE [18] cubren la actividad de emisión de títulos análogos a la tarjeta SZÉP.

64. Pues bien, la exclusión de los servicios financieros del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 se justifica por la existencia de disposiciones del Derecho de la Unión específicas en esta materia. [19]

65. Por otra parte, pese a que Hungría alegó durante la fase administrativa previa que la tarjeta SZÉP podía ser considerada un servicio financiero, en los escritos presentados al Tribunal de Justicia no hay rastro de dicha alegación.

66. Por tanto, al no estar cubierta por una legislación específica en materia de servicios financieros ni comprendida en el ámbito fiscal, la actividad controvertida en el presente recurso está incluida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123.

15 — Véase Chabaud, L. : «La Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Les exclusions explicites: article 2», *La directive «services»*, Bruselas, Bruylant, 2011, pp. 35 y ss., especialmente p. 39.

16 — Véase el artículo 2, apartado 1, de dicha Directiva.

17 — Directiva del Parlamento y del Consejo de 13 de noviembre de 2007 sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE y 2006/48/CE y por la que se deroga la Directiva 97/5/CE (DO L 319, p. 1). Véase el artículo 3, letra k), de la Directiva 2007/64.

18 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio, así como sobre la supervisión prudencial de dichas entidades, por la que se modifican las Directivas 2005/60/CE y 2006/48/CE y se deroga la Directiva 2000/46/CE (DO L 267, p. 7). El artículo 1, apartado 4, de la Directiva 2009/110 remite al artículo 3, letra k), de la Directiva 2007/64.

19 — Según muchos autores, en materia de servicios financieros, resulta aplicable la máxima *specialia generalibus derogant*. Así, la Directiva 2006/123 constituye la ley general aplicable cuando no exista ninguna legislación específica. Véase, en particular, Chabaud, L., *op. cit.*, pp. 39 y 40. En mi opinión, esta apreciación queda corroborada por el considerando 18 de la Directiva 2006/123. En efecto, conforme a la primera frase de dicho considerando, «conviene excluir los servicios financieros del ámbito de aplicación de [dicha] Directiva dado que estas actividades son objeto de una legislación comunitaria específica con el objetivo de realizar, como la [citada] Directiva, un auténtico mercado interior de servicios».

67. A la luz de las consideraciones anteriores, considero que dicha Directiva es aplicable.

68. Las partes no han planteado la cuestión de si la Directiva 2006/123 ha efectuado una armonización exhaustiva. Sin embargo, al igual que la cuestión de la aplicabilidad de dicha Directiva, ésta debe examinarse con carácter previo.

69. En efecto, conforme a reiterada jurisprudencia, cuando un ámbito ha sido armonizado con carácter exhaustivo en el Derecho de la Unión, cualquier medida nacional en este ámbito debe apreciarse a la luz de las disposiciones de la medida de armonización y no de las del Derecho primario. [20] La existencia de armonización exhaustiva entraña, en particular, que no es posible invocar motivos de justificación no previstos en la Directiva 2006/123, es decir, los expresamente previstos en los artículos 52 TFUE y 62 TFUE o algunas razones imperiosas de interés general desarrolladas por la jurisprudencia. [21]

70. Esta cuestión ha sido objeto de debate entre la doctrina. [22]

71. En una reciente sentencia [23] el Tribunal de Justicia se ha pronunciado por primera vez sobre esta cuestión y ha declarado que «una interpretación del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2006/123 según la cual los Estados miembros pudieran justificar sobre la base del Derecho primario un requisito prohibido por el artículo 14 de esta Directiva privaría a esta última disposición de todo efecto útil al desautorizar, en definitiva, la *armonización selectiva* efectuada por ella». [24]

72. Sobre ese punto, el Tribunal de Justicia se adhirió a las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón en el asunto que dio lugar a esa sentencia. [25] En su opinión, «la Directiva [2006/123], debido a su naturaleza de instrumento horizontal que abarca una amplia gama de servicios (todos los que no estén excluidos expresamente de su ámbito de aplicación material), no pretende armonizar con carácter general la regulación material de los diferentes servicios a nivel nacional, pero hay aspectos concretos en los que sí lleva a cabo una armonización *puntual*». [26] Añadió que sólo existe una armonización exhaustiva puntual completa con respecto a los artículos 14 y 16 de la citada Directiva. [27]

73. Pues bien, según el Tribunal de Justicia, la Directiva 2006/123 ha efectuado una armonización exhaustiva en lo que respecta a su artículo 14 sobre libertad de establecimiento para los servicios comprendidos en su ámbito de aplicación. Considero que debe adoptarse el mismo enfoque en relación con los artículos 15 y 16 de dicha Directiva. En efecto, al igual que en el artículo 14 de la citada Directiva, el legislador de la Unión ha recogido en ellos una lista con los requisitos restrictivos que deben eliminarse del ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros. [28]

20 — Véase la sentencia UPC DTH (C-475/12, EU:C:2014:285), apartado 63 y jurisprudencia citada.

21 — Véanse, en particular, Lemaire, C. : «La directive, la liberté d'établissement et la libre prestation de services. Confirmations, innovations?», *Revue Europe*, junio 2007, nº 6, dossier 10, p. 15, apartado 42, y Huglo, J.-G., «Droit d'établissement et libre prestation de services», *Jurisclasseur Europe*, Fascículo 710, apartados 7, 73 y 101.

22 — Véanse, en concreto, Huglo, J.-G., *op. cit.*, apartados 7, 55, 73, 99 y 101; Lemaire, C., *op. cit.*, apartado 42, y Hatzopoulos, V.: «Que reste-t-il de la directive sur les services?», *Cahiers de droit européen*, nºs 3 y 4, 2007, pp. 299 y ss., especialmente pp. 323 y 324.

23 — Sentencia Rina Services y Rina (C-593/13, EU:C:2015:399).

24 — Apartado 37. El subrayado es mío.

25 — Conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el asunto Rina Services y Rina (C-593/13, EU:C:2015:159).

26 — Punto 22 de dichas conclusiones. Véanse, ya en tal sentido, las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón en el asunto Duomo Gpa y otros (C-357/10 a C-359/10, EU:C:2011:736), punto 61. A este respecto, conviene observar que en su propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior [COM/2004/0002 final], la Comisión señaló que dicha propuesta se basa en una «armonización selectiva» y que ésta se refiere, en particular, a la supresión de determinados tipos de requisitos (pp. 9 y 10).

27 — Punto 24 de esas conclusiones.

28 — Véanse, en ese sentido, las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón en el asunto Duomo Gpa y otros (EU:C:2011:736), punto 61, y Hatzopoulos, V., *op. cit.*, p. 351, apartado 3.1.2.1.3.

74. De ello se desprende que el examen de la conformidad de la normativa húngara controvertida con el Derecho de la Unión debe efectuarse a la luz de la Directiva 2006/123.

b) Determinación de la libertad fundamental concernida

i) Principales alegaciones de las partes

75. Mientras que la Comisión opina que la normativa húngara relativa a la tarjeta SZÉP debería examinarse a la luz de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios, Hungría entiende, por el contrario, que sólo resulta pertinente hacerlo en relación con la libertad de establecimiento.

76. En efecto, Hungría observa que la emisión de esa tarjeta sólo puede ser llevada a cabo por una sociedad que disponga de un establecimiento situado en el territorio del Estado miembro en el que se presten los servicios.

77. A este respecto, Hungría considera que las entidades emisoras de tarjetas SZÉP deberían estar orgánicamente integradas en la vida económica y social de Hungría, lo cual no se lograría con una prestación efectuada de forma temporal. Asimismo, señala que el argumento invocado por la Comisión en cuanto a la prestación transfronteriza de servicios, según el cual la tarjeta SZÉP puede recargarse a distancia o es posible crear, sin estar presente en Hungría, la infraestructura necesaria para el funcionamiento del sistema, sólo se sostiene, a lo sumo, en el plano teórico. Hungría añade que la posibilidad de prestar servicios limítrofes a nivel regional es poco realista y pasa por alto la propia lógica de la tarjeta SZÉP con la cual se pretende que los prestadores que la acepten estén presentes en todo el territorio húngaro.

ii) Apreciación

78. A diferencia de lo que sostiene Hungría, opino que el artículo 13 del Decreto SZÉP debe apreciarse a la luz tanto de los artículos de la Directiva 2006/123 relativos a la libertad de establecimiento como de los referentes a la libre prestación de servicios.

79. Conforme a reiterada jurisprudencia, «por lo que atañe a la delimitación de los respectivos ámbitos de aplicación de los principios de libre prestación de servicios y de la libertad de establecimiento, procede determinar si el operador económico está o no establecido en el Estado miembro en el que ofrece el servicio en cuestión [...]. Cuando está establecido en el Estado miembro en el que ofrece el servicio, está comprendido dentro del ámbito de aplicación del principio de libertad de establecimiento, tal como se define en el artículo [49 TFUE]. En cambio, cuando el operador económico no se halla establecido en dicho Estado miembro de destino, es un prestador transfronterizo comprendido dentro del ámbito de aplicación del principio de libre prestación de servicios previsto en el artículo [56 TFUE]». [29]

80. Ha de recordarse que la Directiva 2006/123 ha codificado dicha jurisprudencia, [30] de modo que estos principios también se aplican en el marco de su aplicación.

29 — Véase la sentencia Duomo Gpa y otros (C-357/10 a C-359/10, EU:C:2012:283), apartado 30 y jurisprudencia citada. Véase, asimismo, la sentencia Comisión/España (C-514/03, EU:C:2006:63), apartado 22 y jurisprudencia citada.

30 — Véase el considerando 77 de dicha Directiva.

81. Por tanto, para determinar si la actividad de un operador está comprendida en el ámbito de la libertad de establecimiento prevista en los artículos 14 y 15 de la Directiva 2006/123, o de la libre prestación de servicios, consagrada en su artículo 16, debe comprobarse, en primer lugar, si el operador está o no establecido o tiene la intención de establecerse en un Estado miembro distinto de su Estado miembro de origen.

82. En el presente asunto, como señala la Comisión, sin que Hungría lo haya rebatido, los requisitos previstos en el artículo 13 del Decreto SZÉP se aplican indistintamente tanto a las empresas establecidas en Hungría como a aquellas que tienen su domicilio social en otros Estados miembros.

83. A este respecto, procede observar que dichos requisitos entrañan, en esencia, que toda empresa que desee emitir la tarjeta SZÉP disponga de un «establecimiento permanente» en Hungría.

84. En mi opinión, el requisito del establecimiento permanente puede quedar comprendido en el ámbito de la libre prestación de servicios «y» de la libertad de establecimiento. [31] En efecto, tal exigencia estaría comprendida en el ámbito de la libre prestación de servicios en el caso de que el operador interesado no estuviera establecido en Hungría y desease prestar el servicio de que se trata de forma transfronteriza. En cambio, en el supuesto de que el operador interesado dispusiera de un establecimiento secundario en Hungría o desease establecerse en ese Estado, esa misma exigencia estaría comprendida en el ámbito de la libertad de establecimiento. [32]

85. Por otro lado, no me convence la alegación de Hungría según la cual, a raíz de la complejidad de la actividad consistente en emitir la tarjeta SZÉP, la entidad emisora debería estar orgánicamente integrada en la vida económica y social de Hungría, de modo que no sería posible la prestación transfronteriza.

86. En efecto, como la Comisión, opino, por un lado, que una empresa establecida en un Estado miembro distinto de Hungría que decidiese emitir la tarjeta SZÉP en ese Estado miembro tiene derecho a utilizar en él la infraestructura necesaria para efectuar sus prestaciones y no puede estar obligada a establecerse en dicho Estado a esos efectos, [33] y, por otro, que no cabe excluir que, en el presente caso, empresas establecidas en un Estado miembro distinto de Hungría estén interesadas en desarrollar en ese Estado dicha actividad.

87. Habida cuenta de las consideraciones anteriores considero que, en función de la situación de que se trate, es posible que una u otra de esas libertades se vea afectada. En lo sucesivo expondré que, en mi opinión, el requisito de un establecimiento permanente en Hungría, infringe en ambos casos las disposiciones pertinentes de la Directiva 2006/123.

88. Antes de analizar la primera imputación, procede señalar que, tanto en su escrito de requerimiento como en su dictamen motivado, la Comisión alegó que el régimen húngaro relativo a la tarjeta SZÉP vulneraba los artículos 9 y 10 de dicha Directiva. Dado que en el escrito de interposición del recurso ya no se invoca dicha infracción, debe entenderse que la Comisión ha renunciado a ella, restringiendo así el objeto de su recurso, lo cual, evidentemente, no constituye un motivo de inadmisibilidad. [34]

31 — Véase, en este sentido, la sentencia Comisión/España (EU:C:2006:63), apartado 22.

32 — Véanse, en ese sentido, las sentencias Comisión/Italia (C-439/99, EU:C:2002:14), apartado 21 y jurisprudencia citada, y Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519), apartado 46.

33 — Véase, en ese sentido, la sentencia Comisión/Italia (C-145/99, EU:C:2002:142), apartado 22 y jurisprudencia citada.

34 — Véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Bulgaria (C-198/12, EU:C:2014:1316), apartado 16 y jurisprudencia citada.

c) Sobre el primer motivo, basado en la infracción de los artículos 14, punto 3, y 15, apartado 2, letra b), de la Directiva 2006/123

89. Ha de observarse, de entrada, que durante la vista, la Comisión señaló, en lo que atañe al primer motivo relativo a la exclusión de las sucursales de sociedades extranjeras, que sólo se había infringido el artículo 14, punto 3, de la Directiva 2006/123. Por tanto, dicha institución ha desistido de la referencia al artículo 15, apartado 2, letra b), de dicha Directiva. Por consiguiente, mi análisis se limitará a la infracción del artículo 14, punto 3, de la citada Directiva alegada.

i) Principales alegaciones de las partes

90. En su escrito de interposición del recurso, la Comisión sostiene que el artículo 13 del Decreto SZÉP es discriminatorio y vulnera el artículo 14, punto 3, de la Directiva 2006/123, en la medida en que impide a las sucursales húngaras de sociedades mercantiles extranjeras emitir la tarjeta SZÉP.

91. Pues bien, según la Comisión, el artículo 14, punto 3, de la Directiva 2006/123 prohíbe claramente, sin posibilidad de justificación, supeditar el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en el territorio húngaro a un requisito que limite la libertad del prestador para elegir entre un establecimiento principal o secundario.

92. Según Hungría, la exclusión de las sucursales de sociedades extranjeras está justificada por las razones imperiosas de interés general admitidas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y en la Directiva 2006/123, a saber, la protección de los consumidores o de las personas que recurren a los servicios [35] y la protección de los acreedores. En efecto, únicamente aquellas empresas que estén adecuadamente integradas en la vida económica húngara pueden ejercer la actividad consistente en la emisión de las tarjetas SZÉP, lo cual entraña que debe tratarse de empresas que estén establecidas en Hungría.

ii) Apreciación

93. De los autos se desprende que el primer motivo está basado en la interpretación que la Comisión realiza del artículo 13 del Decreto SZÉP, en relación con la Ley de mutuas y con la Ley de sucursales, según la cual las sucursales de empresas extranjeras no están incluidas en la definición de «proveedor de servicios» por lo que no pueden emitir la tarjeta SZÉP. Dado que Hungría no ha rebatido dicha interpretación, consideramos que es válida.

94. Al igual que la Comisión, estimo que la circunstancia de que una sucursal de una empresa extranjera no pueda emitir la tarjeta SZÉP constituye una restricción a la libertad de establecimiento en el sentido del artículo 14, punto 3, de la Directiva 2006/123.

95. En efecto, tal empresa extranjera sólo podría emitir esa tarjeta si constituye un establecimiento principal en Hungría. Ahora bien, dicho requisito está expresamente prohibido por esa disposición.

96. Procede recordar que, con arreglo a dicha disposición, los Estados miembros no pueden supeditar el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio a un requisito que limite la libertad del prestador para elegir entre un establecimiento principal o secundario y, especialmente, a la obligación de que el prestador tenga su establecimiento principal en su territorio.

35 — Observa que «los consumidores o personas que recurren a los servicios son los trabajadores que disponen de una tarjeta SZÉP».

97. Por otra parte, no pueden admitirse ninguno de los motivos de justificación invocados por Hungría, dado que los requisitos relacionados en el artículo 14 de la Directiva 2006/123 no pueden ser objeto de justificación. [36]

98. Como ha declarado el Tribunal de Justicia, la imposibilidad de justificación se deriva tanto del tenor de este artículo 14 como de la estructura general de la Directiva 2006/123. [37]

99. Por un lado, del título de dicho artículo 14 se desprende que los requisitos enumerados en los puntos 1 a 8 de éste están «prohibidos». [38]

100. Por otro lado, la estructura general de la Directiva 2006/123 se basa, en lo que atañe a la libertad de establecimiento, en una distinción clara entre los requisitos prohibidos que se rigen, como ya se ha señalado, por el artículo 14 de dicha Directiva, y los que están supeditados a evaluación, previstos en el artículo 15 de la misma. [39]

101. La evaluación prevista en el artículo 15 de la Directiva 2006/123 consiste, en primer lugar, en que los Estados miembros examinen si en su ordenamiento jurídico están previstos los requisitos contemplados en el apartado 2 de este artículo y, a continuación, hagan lo necesario para que dichos requisitos sean compatibles con las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad contempladas en el apartado 3 de éste. [40]

102. El artículo 15, apartado 3, letra b), de la Directiva 2006/123 define qué debe entenderse por necesario. Pues bien, un requisito previsto en el apartado 2 de dicho artículo se considera necesario si está justificado por razones imperiosas de interés general.

103. No obstante, tal posibilidad de justificación no está prevista para los requisitos «prohibidos» enumerados en el artículo 14 de la Directiva 2006/123. [41]

104. De lo anterior se deriva que el requisito de un establecimiento permanente, establecido en el artículo 13 del Decreto SZÉP, que impide que la sucursal húngara de una empresa extranjera pueda emitir la tarjeta SZÉP, vulnera el artículo 14, punto 3, de la Directiva 2006/123.

105. En consecuencia, debe acogerse el primer motivo.

d) Sobre el segundo motivo, basado en la violación del artículo 15, apartados 1, 2, letra b), y 3, de la Directiva 2006/123

i) Principales alegaciones de las partes

106. La Comisión observa que, en virtud del artículo 13 del Decreto SZÉP, una empresa puede cumplir los requisitos previstos en dicho artículo no sólo a título individual, sino también conjuntamente con un grupo de empresas reconocido por la Ley de sociedades mercantiles.

36 — Véase la sentencia Rina Services y Rina (EU:C:2015:399), apartado 28.
37 — *Ibidem*, apartado 29.
38 — *Ibidem*, apartado 30.
39 — *Ibidem*, apartado 31.
40 — *Ibidem*, apartado 32.
41 — *Ibídem*, apartado 35.

107. No obstante, ese artículo, en relación con los artículos 1, apartado 1, 2, apartado 1, 55, apartados 1 y 3, y 64 de la Ley de sociedades mercantiles, sólo permite que la empresa cumpla, conjuntamente con un grupo de empresas de este tipo, los requisitos para emitir la tarjeta SZÉP, si las sociedades mercantiles de dicho grupo están constituidas con arreglo al Derecho húngaro, tienen su domicilio social en el territorio de Hungría y operan como sociedades anónimas o de responsabilidad limitada.

108. Así pues, según la Comisión, una empresa no podría cumplir los requisitos para emitir la tarjeta SZÉP, contenidos en el artículo 13 del Decreto SZÉP, asociándose a una sociedad mercantil establecida en un Estado miembro distinto de Hungría. Lo mismo ocurriría en el supuesto de que las empresas del grupo tuvieran su domicilio social en Hungría y se hubieran constituido con arreglo al Derecho húngaro, pero no operaran bajo la forma jurídica de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada.

109. La Comisión entiende que esos requisitos son contrarios al artículo 15, apartado 2, letra b), de la Directiva 2006/123, que dispone que no puede obligarse al prestador a constituirse adoptando una forma jurídica particular. Por otra parte, estima que dichos requisitos son discriminatorios y que Hungría no ha aportado ninguna justificación ni probado su carácter necesario y proporcionado, de modo que deben considerarse contrarios al artículo 15, apartado 3, de dicha Directiva.

110. Según Hungría, las restricciones relativas a los grupos de empresas están justificadas por las razones imperiosas de interés general ya señaladas.

ii) Apreciación

111. En el supuesto de que el prestador cumpliera los requisitos para emitir la tarjeta SZÉP conjuntamente con otra empresa y, por consiguiente, como grupo de empresas,[42] ¿resultaría contrario al artículo 15, apartado 2, letra b), de la Directiva 2006/123 exigir que las sociedades mercantiles de dicho grupo, incluida la matriz, estén constituidas con arreglo al Derecho húngaro, lo que entraña que tengan su domicilio social en Hungría, y que revistan la forma jurídica de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada?

112. Ha de observarse que de los autos se desprende que ambos requisitos, referentes en primer lugar al domicilio social y, en segundo lugar, a la forma jurídica particular, se derivan del artículo 13 del Decreto SZÉP, en relación con los artículos 1, 2, apartados 1 y 2, 55, apartados 1 y 3, y 64, apartado 1, de la Ley de sociedades mercantiles.

113. Pese a opinar, como la Comisión, que esos requisitos no se atienen a lo dispuesto en la Directiva 2006/123, no puedo adherirme en cambio a la interpretación que realiza del artículo 15, apartado 2, letra b), de dicha Directiva, en la medida en que incluye ambos requisitos en el ámbito de aplicación de la citada disposición.

114. En mi opinión, ambos requisitos deben analizarse por separado. A diferencia de lo que sostiene la Comisión, estimo que el requisito relativo al domicilio social no está comprendido en el ámbito del artículo 15, apartado 2, letra b), de la citada Directiva, sino en el del artículo 14, punto 1, o en el del artículo 16, apartado 2, letra a), de la misma, en función de que la sociedad mercantil perteneciente al grupo de empresas de que se trata desee establecerse en Hungría o prestar el servicio de forma transfronteriza.

42 — Procede subrayar que, durante la vista, Hungría señaló que esa situación sólo se produciría si el proveedor de servicios no pudiera cumplir por sí sólo los requisitos previstos en el 13 del Decreto SZÉP.

115. Me limitaré pues a examinar el requisito referente a la forma jurídica mencionado por la Comisión en su escrito de interposición del recurso.

116. Al igual que la Comisión, opino que el requisito de que las empresas que operan como un grupo de sociedades deben revestir la forma jurídica de una sociedad anónima o de responsabilidad limitada está incluido en el ámbito de aplicación del artículo 15, apartado 2, letra b), de la Directiva 2006/123. [43]

117. Como considera acertadamente la Comisión, este requisito no permite a las empresas cumplir los requisitos para emitir la tarjeta SZÉP basándose en la experiencia adquirida por una sociedad mercantil que revista una forma jurídica distinta de la prevista en el Derecho húngaro, y excluye incluso a empresas que tienen su domicilio social en Hungría pero que no operan bajo la forma exigida.

118. En mi opinión, dicho requisito constituye un importante obstáculo para el establecimiento de proveedores procedentes de Estados miembros distintos de Hungría, dado que podría obligarles a cambiar su forma o estructura jurídica. [44]

119. Del escrito de contestación se desprende que Hungría no rebate la naturaleza restrictiva de dicho requisito. En cambio, estima que está justificado en aras de la protección a los consumidores y acreedores, sin precisar nada más en cuanto a su carácter necesario y proporcionado. En efecto, Hungría se limita a sostener que únicamente las empresas constituidas bajo la forma de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada disponen de la experiencia o de la infraestructura exigidas para desarrollar la actividad consistente en la emisión de la tarjeta SZÉP y para garantizar las exigencias de garantía derivadas de la naturaleza de esa actividad.

120. Aunque estos motivos puedan constituir razones imperiosas de interés general, en el sentido del artículo 15, apartado 3, letra b), de la Directiva 2006/123, [45] que justifican el requisito de una forma jurídica particular, en mi opinión dicho requisito no es adecuado para lograr los objetivos perseguidos. En efecto, los riesgos inherentes a la actividad de las empresas emisoras puestos de manifiesto por Hungría, como su insolvencia, no están directamente relacionados con la forma jurídica de tales empresas. [46] Por tanto, no entiendo cómo puede garantizar dicho requisito la protección de los consumidores y de los acreedores.

121. En estas condiciones, procede admitir el segundo motivo en lo que respecta al requisito relativo a una forma jurídica particular.

43 — El Tribunal de Justicia ha declarado en varias sentencias el carácter restrictivo de dicho requisito [véanse, en particular, en tal sentido, las sentencias Comisión/Italia (C-433/99, EU:C:2002:14), apartado 32; Gambelli y otros (C-243/01, EU:C:2003:597), apartado 48; Comisión/Portugal (C-171/02, EU:C:2004:270), apartados 41 a 44, y Comisión/España (EU:C:2006:63), apartado 31].

44 — Véase el manual sobre la transposición de la Directiva de «servicios», cuya versión en lengua española puede consultarse en la siguiente dirección de Internet http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_es.pdf. Procede señalar que no se trata de un instrumento jurídicamente vinculante, pero que puede servir de ayuda para interpretar la Directiva 2006/123.

45 — El concepto de «razones imperiosas de interés general», previsto en esa disposición, se encuentra definido en el considerando 40 de dicha Directiva, el cual se refiere, en particular, a la protección de los consumidores y de los acreedores.

46 — Véase, en ese sentido, la sentencia Comisión/España (C-514/03, EU:C:2006:63), apartado 32.

e) Sobre el tercer motivo, basado en la vulneración del artículo 15, apartados 1, 2, letra d), y 3, de la Directiva 2006/123

i) Principales alegaciones de las partes

122. Según la Comisión, el artículo 13 del Decreto SZÉP, interpretado conjuntamente con los artículos 1, 2, apartados 1 y 2, 55, apartados 1 y 3, y 64, apartado 1, de la Ley de sociedades mercantiles, el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Ley de mutuas, y el artículo 2, letra b), de la Ley de sucursales, reserva la posibilidad de emitir la tarjeta SZÉP a los bancos y otras instituciones de crédito establecidas en el mercado húngaro, a saber, a tres bancos que tienen su domicilio social en Hungría, únicas susceptibles de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 13 del Decreto SZÉP.

123. Pues bien, según la Comisión, ese artículo reserva el acceso a la actividad de servicios de que se trata a una serie de prestadores concretos debido a la índole específica de la actividad y vulnera, por consiguiente, el artículo 15, apartados 2, letra d), y 3, de la Directiva 2006/123, por cuanto que los requisitos de emisión son indirectamente discriminatorios y no son necesarios ni proporcionados.

124. En lo tocante al carácter indirectamente discriminatorio, la Comisión considera que los requisitos de emisión recogidos en el artículo 13, letras b) y c), del Decreto SZÉP, que se refieren, respectivamente, a que el prestador haya emitido al menos 100 000 instrumentos de pago distintos de efectivo durante su último ejercicio cerrado y a que cuente con, al menos, dos años de experiencia, en materia de emisión de vales electrónicos en el mercado húngaro, impiden la entrada de nuevas empresas en el mercado de que se trata y sólo pueden ser cumplidos por empresas que ya operan en el mercado húngaro.

125. En cuanto a las razones imperiosas de interés general invocadas por Hungría para justificar esas restricciones, a saber, la protección de los consumidores y de los acreedores, la Comisión sostiene que, individualmente consideradas, serían conformes a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y al artículo 4, punto 8, de la Directiva 2006/123.

126. No obstante, según la Comisión, dichas razones no cumplen los requisitos de necesidad y de proporcionalidad. En ese sentido, estima, en particular, en primer lugar, que Hungría no ha demostrado en qué medida su nueva normativa responde a problemas concretos surgidos mientras estaba en vigor la normativa anterior; en segundo lugar, que en la mayor parte de los Estados miembros, la emisión de instrumentos análogos a la tarjeta SZÉP no está supeditada a requisitos comparables; en tercer lugar, que la protección de los consumidores y la de los acreedores frente al riesgo de insolvencia y de ineficiencia de la entidad emisora de dicha tarjeta podría lograrse a través de medidas menos restrictivas como, por ejemplo, sistemas de supervisión de las entidades emisoras, de gestión del depósito de los importes puestos en circulación, de avales bancarios, la creación de un servicio de atención telefónica o la contratación de representantes comerciales; en cuarto lugar, que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que un requisito idéntico al relativo a la apertura de una oficina en todas las localidades con una población superior a 35 000 habitantes es contrario al Derecho de la Unión,[47] y, en quinto lugar, que ni siquiera las entidades de crédito están sujetas a requisitos tan estrictos.

127. Hungría recuerda, en primer lugar, que los estrictos requisitos para emitir la tarjeta SZÉP están justificados por las razones imperiosas de interés general ya reseñadas.

47 — La Comisión hace referencia a la sentencia Comisión/Italia (C-465/05, EU:C:2007:781), apartados 87 y 88 y jurisprudencia citada.

128. Hungría precisa, a continuación, que los riesgos derivados del funcionamiento del sistema de dicha tarjeta, en particular, el de insolvencia, se concentran en la entidad que la emite. [48] Por tanto, para proteger del mejor modo al empresario, al trabajador y a la persona que acepta la tarjeta SZÉP, era preciso adoptar una normativa con estrictos requisitos de emisión de dicha tarjeta. Por otra parte, según Hungría, esa necesidad no se desvirtúa por el hecho de que otros Estados miembros no impongan condiciones tan estrictas.

129. En cuanto al respeto del principio de proporcionalidad, Hungría estima que los requisitos de emisión se han adoptado tomando en consideración, en particular, el alcance pretendido del sistema de las tarjetas SZÉP. En su opinión, teniendo en cuenta los números reales, los citados requisitos no pueden considerarse innecesarios o desproporcionados. [49]

130. Por último, Hungría enumera las razones por las que estima que los requisitos de emisión previstos en el artículo 13, letras a) a c), del Decreto SZÉP están justificados y son necesarios y proporcionados.

131. En lo tocante al requisito de que el emisor de la tarjeta SZÉP o el grupo de empresas al que pertenezca dispongan de una oficia abierta al público en cada localidad de Hungría cuya población exceda de 35 000 habitantes, [50] enunciado en el artículo 13, letra a), del Decreto SZÉP, Hungría observa que éste tiene por objeto garantizar que cualquier titular de esa tarjeta pueda aclarar sus dudas en relación con ella mediante un contacto personal, próximo a su domicilio.

132. Por lo que respecta al requisito establecido en el artículo 13, letra b), del Decreto SZÉP que exige que la entidad emisora de la tarjeta SZÉP o el grupo de empresas al que pertenezca hayan emitido, durante el último ejercicio cerrado, al menos 100 000 instrumentos de pago distintos de efectivo en el marco de la prestación de sus servicios de pago, Hungría considera en particular que, habida cuenta de los importes considerables que circulan a través de dicha tarjeta, únicamente pueden emitir la citada tarjeta las empresas que disponen de una estructura financiera y estable y de una experiencia demostrada en la gestión de cuantías significativas y en la emisión de medios de pago distintos de efectivo.

133. En cuanto al requisito previsto en el artículo 13, letra c), del Decreto SZÉP, que prevé que la entidad emisora debe haber emitido más de 25 000 tarjetas de vales en el año anterior y debe contar con, al menos, dos años de experiencia, en esa actividad, según Hungría dicho requisito permite garantizar que el emisor cuente con experiencia en el funcionamiento de tarjetas de vales electrónicos análogas a las tarjetas SZÉP.

48 — En su escrito de contestación, Hungría señala que, en el marco de la operativa de la tarjeta SZÉP, la empresa que la emite desempeña un papel clave. En efecto, si un empresario decide conceder a sus trabajadores los beneficios derivados de la tarjeta SZÉP, debe celebrar un contrato con una o varias empresas emisoras e indicarles el valor de las prestaciones que deben concederse a los trabajadores. Las entidades emisoras de la citada tarjeta crean un registro nominal de los instrumentos electrónicos y anotan en él los importes correspondientes, siguiendo las instrucciones del empresario. Cuando los trabajadores obtienen un servicio con la tarjeta SZÉP, la entidad emisora abona a las personas que la han aceptado la contraprestación por el servicio prestado al cabo de unos días. Hungría subraya que, en ese sistema, la circulación de los fondos sólo puede llevarse a cabo con la colaboración de la entidad emisora. Añade que, si la entidad emisora pasa a ser insolvente, el dinero de los trabajadores también desaparecería, dado que éstos sólo disponen de un instrumento que, en sí, no tiene ningún valor económico y las personas que hubieran aceptado las tarjetas SZÉP no obtendrían el pago por los servicios ya prestados.

49 — Del escrito de contestación de Hungría se desprende que, a finales del mes de abril de 2014, 970 000 personas disponían de una tarjeta SZÉP y que las empresas emisoras habían expedido 22 000 tarjetas a personas vinculadas a trabajadores. En 2013, los empresarios abonaron 68 000 millones de forintos (227 millones de euros) en tarjetas SZÉP. Los gastos realizados con esas tarjetas en 2013 ascendieron a 68 000 millones de forintos (227 millones de euros), lo cual representa más de 20 millones de operaciones. A día de hoy, las empresas emisoras han celebrado 55 000 contratos con establecimientos que aceptan las tarjetas SZÉP.

50 — En su escrito de contestación, Hungría precisa que existen 25 ciudades cuyo número de habitantes supera los 35 000.

ii) Apreciación

134. En primer lugar, procede señalar que la Comisión se refiere expresamente a los requisitos previstos en el artículo 13 del Decreto SZÉP, interpretado en relación con las demás disposiciones nacionales mencionadas en su escrito de interposición del recurso. De este modo, en su tercer motivo, no sólo hace referencia a los requisitos de emisión expresamente establecidos en las letras a) a c) de dicho artículo 13, sino también a los requisitos, ya analizados, referentes a la necesidad de disponer de un establecimiento principal en Hungría para poder emitir, a título individual o como grupo de empresas, la tarjeta SZÉP. Por tanto, esta imputación versa sobre todos los requisitos en su conjunto.

135. Considero, al igual que la Comisión, que los requisitos contenidos en el artículo 13 del Decreto SZÉP, tomados en su conjunto, constituyen una discriminación no directa, sino indirecta, basada en el lugar del domicilio social.

136. A este respecto, conviene observar que ninguno de los requisitos mencionados reserva expresamente la actividad de emisión de las tarjetas SZÉP en exclusiva a las sociedades que tengan su domicilio social en Hungría por lo que no constituyen una discriminación directa.

137. No obstante, de los autos se deriva que únicamente las entidades de crédito que tengan su domicilio social en Hungría son capaces, de hecho, de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 13 del Decreto SZÉP, extremo que Hungría no ha rebatido.

138. Pues bien, en la medida en que se trata de requisitos indirectamente discriminatorios basado en el lugar del domicilio social, tales exigencias no constituyen requisitos que reservan el acceso a la actividad de servicios de que se trata a una serie de prestadores concretos debido a la índole específica de la actividad, en el sentido del artículo 15, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123. En efecto, dicha norma únicamente hace referencia a los «requisitos no discriminatorios». [51]

139. De lo anterior se desprende, en mi opinión, que tales requisitos, conjuntamente considerados, no están comprendidos en el ámbito de la citada disposición, sino del artículo 14, punto 1, de la Directiva 2006/123, que prohíbe, en particular, los requisitos indirectamente discriminatorios basados en el domicilio social. [52]

140. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, estimo que la Comisión ha interpretado incorrectamente el artículo 15, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123, que no es aplicable al caso de autos.

141. Ha de añadirse que, aun en el caso de que el Tribunal de Justicia considere aplicable dicha disposición, en mi opinión la actividad de emisión de vales de comidas y de vales de ocio y de vacaciones no reviste una «índole específica» que precise que se reserve el acceso a ella a una serie de prestadores concretos. En efecto, en otros Estados miembros la emisión de dichos vales es una actividad que desarrollan habitualmente operadores privados que no son entidades de crédito. [53]

51 — Ha de señalarse que el artículo 15 de dicha Directiva menciona en dos ocasiones que sólo se aplica a los requisitos no discriminatorios. En efecto, de conformidad con su apartado 2, letra d), los Estados miembros examinarán si sus respectivos ordenamientos jurídicos supeditan el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de «requisitos no discriminatorios» que sirvan para reservar el acceso a la correspondiente actividad de servicios a una serie de prestadores concretos debido a la índole específica de la actividad. Asimismo, en su apartado 3, letra a), se precisa que los Estados miembros comprobarán que los requisitos contemplados en el citado apartado 2 cumplen la condición de «no discriminación» en virtud de la cual los requisitos no pueden ser discriminatorios, ni directa ni indirectamente, en función del domicilio social de la sociedades.

52 — Pues bien, ha de señalarse que, cuando los requisitos mencionados en el artículo 15 de dicha Directiva son discriminatorios, quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de su artículo 14 y deben considerarse inadmisibles de oficio. Véase, en tal sentido, D'Acunto, S.: «Directive Service (2006/123/CE): radiographie juridique en dix points», *Revue du droit de l'Union européenne*, nº 2-2007, pp. 261 y ss., especialmente p. 291.

53 — Conviene observar que, en Bélgica y en Francia, en particular, varios operadores privados ofrecen servicios similares.

142. En estas circunstancias, el tercer motivo debe desestimarse por infundado.

f) Sobre el cuarto motivo, basado en una violación del artículo 16 de la Directiva 2006/123

i) Principales alegaciones de las partes

143. A diferencia de lo que sostiene Hungría, la Comisión estima que el artículo 16 de la Directiva 2006/123 es aplicable al presente asunto. En este sentido, señala que una empresa establecida en un Estado miembro distinto de Hungría podría emitir la tarjeta SZÉP, en particular, ejercitando su derecho a utilizar en el territorio húngaro la infraestructura necesaria para efectuar sus prestaciones. Además, según la Comisión, esa empresa también podría prestar sus servicios de forma transfronteriza, sin necesidad de disponer de una infraestructura importante en Hungría.

144. Según la Comisión, al prever que una entidad emisora de la tarjeta SZÉP debe disponer en Hungría de un establecimiento permanente, el artículo 13 del Decreto SZÉP vulnera el artículo 16, apartado 2, letra a), de la Directiva 2006/123, por cuanto que ese requisito no respeta los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, enunciados en el artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva.

ii) Apreciación

145. Como ya se ha indicado, los requisitos previstos en el artículo 13 del Decreto SZÉP suponen exigir al prestador que desea emitir la tarjeta SZÉP que disponga de un establecimiento permanente en Hungría. En efecto, procede recordar que únicamente pueden emitir esa tarjeta las empresas que tengan su «domicilio social» en Hungría y que dispongan de una «oficina» abierta al público en cada localidad de Hungría cuya población supere los 35 000 habitantes.

146. ¿Constituye este requisito de disponer de un establecimiento permanente en Hungría una restricción prohibida en virtud del artículo 16 de la Directiva 2006/123?

147. En mi opinión, dicha pregunta debe recibir una respuesta afirmativa.

148. En primer lugar, el artículo 16, apartado 2, letra a), de la Directiva 2006/123 prohíbe claramente ese requisito.

149. En efecto, con arreglo a esa disposición, los Estados miembros no pueden restringir la libre prestación de servicios por parte de un prestador establecido en otro Estado miembro, obligándole a tener un «establecimiento» en su territorio.

150. A este respecto, ha de observarse que el concepto de establecimiento previsto en la Directiva 2006/123, es un concepto amplio, que puede englobar tanto a las empresas cuyo domicilio social esté en el Estado miembro de destino, es decir su establecimiento principal, como los establecimientos secundarios que, por ejemplo, revistan la forma de una oficina.

151. En efecto, de conformidad con el considerando 37 y el artículo 4, punto 5, de dicha Directiva, este concepto implica, en primer lugar, el ejercicio efectivo de una actividad económica por medio de una instalación permanente y por una duración indeterminada. Dicho considerando precisa, a continuación, que, en particular, dicho requisito se cumple también cuando se constituye una empresa por un plazo determinado. El citado considerando enuncia, en última instancia, que no es necesario que el establecimiento adopte la forma de filial, sucursal o agencia. Puede consistir en una oficina dirigida por el propio personal del prestador o por una persona que sea independiente pero autorizada a actuar de manera permanente por la empresa, como sería el caso con una agencia.

152. A la luz de las consideraciones anteriores, estimo que los requisitos recogidos en el artículo 13 del Decreto SZÉP, que condicionan la emisión de la tarjeta SZÉP al requisito de disponer de un domicilio social y de varias oficinas en Hungría, están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 16, apartado 2, letra a), de la Directiva 2006/123 y deben considerarse prohibidos sobre la base de dicha norma.

153. En segundo lugar, conviene subrayar que la jurisprudencia considera que dicho requisito niega la libre prestación de servicios. [54]

154. En efecto, la exigencia de que las empresas deben estar establecidas en el Estado miembro de destino contraviene directamente la libre prestación de servicios en la medida en que hace imposible la prestación de servicios, en el territorio de dicho Estado, por empresas establecidas en otros Estados miembros. [55] De este modo, las empresas que deseen emitir la tarjeta SZÉP en Hungría estarían obligadas bien a renunciar a dicha prestación, bien a constituir en el territorio húngaro un establecimiento permanente, lo cual equivaldría a exigirles un ejercicio permanente y continuo de dicha actividad profesional en Hungría. [56]

155. A la luz de las consideraciones anteriores, procede constatar que el requisito previsto en el artículo 16, apartado 2, letra a), de la Directiva 2006/123 constituye un ejemplo de los requisitos que un Estado miembro no puede imponer, en principio, a los servicios prestados en su territorio por una empresa establecida en otro Estado miembro y que el Tribunal de Justicia ya ha considerado incompatibles con el artículo 56 TFUE.

156. En mi opinión, el artículo 16, apartado 2, de la Directiva 2006/123, al igual que el artículo 14 de esa misma Directiva, constituye una «lista negra» y contiene determinados requisitos que están, en sí, prohibidos. [57]

157. En efecto, dado que la jurisprudencia ya ha declarado dichos requisitos incompatibles con el artículo 56 TFUE, existe una importante presunción de que no puedan estar justificadas por uno de los cuatro objetivos de interés general previstos en el artículo 16, apartado 3, de dicha Directiva, [58] puesto que, por lo general, no serán proporcionados. [59]

158. Habida cuenta de lo anterior, considero que el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2006/123 no se aplica a los requisitos enumerados en su apartado 2, de forma que no cabe justificar el requisito de disponer de un establecimiento en Hungría.

159. De ello resulta, en mi opinión, que, al obligar a las empresas a disponer de un establecimiento permanente en su territorio, Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 16 de la Directiva 2006/123.

54 — Véanse las sentencias Comisión/Italia (C-101/94, EU:C:1996:221), apartado 31; Comisión/Italia (C-439/99, EU:C:2002:14), apartado 30 y jurisprudencia citada, y Comisión/Portugal (C-518/09, EU:C:2011:501), apartado 71.

55 — Véanse, en tal sentido, las sentencias Comisión/Austria (C-257/05, EU:C:2006:785), apartado 21 y jurisprudencia citada; Comisión/Italia (C-465/05, EU:C:2007:781), apartado 84 y jurisprudencia citada; Comisión/Alemania (C-546/07, EU:C:2010:25), apartado 39 y jurisprudencia citada, y Comisión/Portugal (C-518/09, EU:C:2011:501), apartado 71 y jurisprudencia citada.

56 — Véase, en ese sentido, la sentencia Comisión/Portugal (C-518/09, EU:C:2011:501), apartado 70.

57 — Véanse, en ese sentido Sibony, A.-L., y Defossey, A.: «Liberté d'établissement et libre prestation de services», *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, p. 511; Peglow, K.: «La libre prestation de services dans la directive nº 2006/123/CE — réflexion sur l'insertion de la directive dans le droit communautaire existant», *Revue trimestrielle de droit européen*, nº 1, 2008, p. 67, en particular los apartados 56, 61 y 62, y D'Acunto, S., *op. cit.*, que señala, en especial, que «la lista de obstáculos contenida en el artículo 16, apartado 2, es una lista negra de obstáculos prohibidos como la que consta en el artículo 14, con la única (e importante) diferencia de que, con arreglo a la Directiva, la segunda de ellas es exhaustiva mientras que la contenida en el artículo 16 es meramente indicativa» (p. 296).

58 — Conforme a dicha disposición, el Estado miembro al que se desplace el prestador puede imponer, con respecto a la prestación de una actividad de servicios, requisitos que estén justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente siempre que sean no discriminatorios, necesarios y proporcionados.

59 — Véase el apartado 7.1.3.4 del Manual de la Comisión citado en la nota 44.

160. Por lo tanto, debe acogerse el cuarto motivo.

g) Sobre la infracción de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE

i) Principales alegaciones de las partes

161. En su escrito de interposición del recurso, la Comisión señala, con carácter subsidiario, que si la Directiva 2006/123 no es aplicable, las disposiciones nacionales relativas a los requisitos de emisión de la tarjeta SZÉP deberían apreciarse tanto a la luz del artículo 49 TFUE como del artículo 56 TFUE, en la medida en que un prestador podría prestar el servicio de que se trata estableciéndose en Hungría o no. Por lo tanto, la libre prestación de servicios no es completamente secundaria con respecto a la libertad de establecimiento y no puede vincularse a ésta.

162. Según la Comisión, debería declararse que se ha infringido el artículo 49 TFUE porque, en primer lugar, las disposiciones húngaras objeto de los motivos primero a tercero constituyen restricciones a la libertad de establecimiento y no cumplen los requisitos de necesidad y proporcionalidad y, en segundo lugar, la introducción de nuevos requisitos de emisión se llevó a cabo sin establecer un período transitorio apropiado, lo cual va en contra del principio de proporcionalidad. [60]

163. En lo que respecta al artículo 56 TFUE, la Comisión observa que, por los mismos motivos que los expuestos en la cuarta imputación, la exigencia de un establecimiento permanente en Hungría constituye una restricción discriminatoria, cuya necesidad y proporcionalidad no ha quedado acreditada por Hungría, por lo que vulnera el citado artículo 56.

164. Con respecto a la alegación relativa a la inexistencia de un período transitorio suficiente, Hungría estima fundamentalmente que la Comisión no ha aportado ningún elemento de prueba que respalde sus afirmaciones. Por otra parte, en materia de política fiscal y social, las empresas no pueden confiar en que no se modifique la normativa.

ii) Apreciación

165. Dado que considero que la Directiva 2006/123 es aplicable al presente recurso, no es preciso analizar la normativa nacional controvertida a la luz de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE.

166. En estas condiciones, procede desestimar la imputación formulada con carácter subsidiario por la Comisión.

2. Imputación relativa a los vales Erzsébet

167. Ha de señalarse, de entrada, que de los autos se desprende que la Comisión y Hungría parten del postulado de que la FNHO es una «sociedad», en el sentido del Tratado FUE, a la que resultan aplicables los artículos 49 TFUE y 56 TFUE. Considero por tanto que dicha circunstancia constituye un hecho probado.

60 — Según la Comisión, a falta de dicho período transitorio, las empresas que hayan celebrado contratos marco a largo plazo con sus contrapartes contractuales han tenido dificultades para adaptarse en tan breve plazo al nuevo contexto legal, lo cual ha entrañado una caída importante de su volumen de negocio y una pérdida de empleos.

a) Principales alegaciones de las partes

168. En su escrito de interposición del recurso, la Comisión entiende que la normativa húngara en materia de emisión y utilización de vales Erzsébet vulnera los artículos 49 TFUE y 56 TFUE.

169. Con carácter previo, la Comisión precisa que su recurso sólo se dirige contra el sistema de esos vales en la medida en que prevé que la contribución del empresario a la adquisición de las comidas listas para su consumo únicamente puede considerarse una prestación en especie si la compra se realiza a través de los citados vales. Pues bien, su recurso no se dirige contra las demás medidas de política social adoptadas en el marco del programa Erzsébet, como por ejemplo las ayudas directas y selectivas a personas socialmente desfavorecidas.

170. Según la Comisión, la emisión de los vales Erzsébet es una actividad económica comprendida en el ámbito de aplicación del Tratado FUE. En apoyo de su tesis, señala, en primer lugar, que, en el pasado, dicha actividad la realizaban en Hungría sociedades mercantiles y que aún es así en muchos Estados miembros; en segundo lugar, que la emisión de los vales Erzsébet no es una medida social, dado que el empresario concede a su discreción esos vales por el importe establecido por él, con independencia de la situación social de sus trabajadores de forma que ni se aplica el principio de solidaridad ni el Estado controla o fija el importe de las prestaciones y, en tercer lugar, que la emisión de los vales Erzsébet no puede considerarse una «actividad relacionada con el ejercicio del poder público», en el sentido de los artículos 51 TFUE [61] y 62 TFUE, [62] dado que no existe una participación directa y específica en tal ejercicio.

171. La Comisión señala asimismo que la normativa húngara restringe la emisión de vales Erzsébet, al supeditar la organización y promoción de la actividad económica a un régimen de exclusividad a favor de un único operador, de modo que ningún otro operador, establecido en Hungría o en otro Estado miembro, podría emitir dichos vales.

172. La Comisión señala que una restricción de este tipo a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento no puede justificarse por objetivos de política social. La Comisión añade que la necesidad de mantener la coherencia del sistema impositivo tampoco constituye un motivo de justificación válido, en particular, en la medida en que las normas relativas a la emisión de los vales Erzsébet y a su tributación son independientes.

173. Además, según la Comisión, la normativa húngara es desproporcionada por cuanto que, en primer lugar, existen medidas menos restrictivas para financiar los objetivos sociales que se persiguen con las prestaciones en especie, como el cobro de una contribución única sobre dichas prestaciones, la disminución de la bonificación del impuesto por un importe análogo o la adquisición por el Estado miembro de los vales Erzsébet antes de entregárselos a las personas desfavorecidas y, en segundo lugar, el establecimiento del régimen de monopolio se ha llevado a cabo sin prever un período transitorio adecuado frente a las empresas presentes hasta ese momento en el mercado de la emisión de vales Erzsébet.

174. Según Hungría, la actividad consistente en emitir vales Erzsébet no constituye una actividad económica, dado que no se desarrolla en condiciones de mercado ni con ánimo de lucro y que no persigue el objetivo de captar fondos. En efecto, los ingresos procedentes de la emisión sólo pueden destinarse a ayudas sociales y en aplicación del principio de solidaridad.

61 — Según el artículo 51 TFUE, párrafo primero, «las disposiciones del presente capítulo no se aplicarán, en lo que respecta al Estado miembro interesado, a las actividades que, en dicho Estado, estén relacionadas, aunque sólo sea de manera ocasional, con el ejercicio del poder público».

62 — El artículo 62 TFUE, que remite al artículo 51 TFUE, hace aplicable la excepción relativa al ejercicio del poder público en materia de libre prestación de servicios.

175. Hungría añade que la actividad de emitir vales Erzsébet está sujeta al control del Estado, puesto que es él quien la crea, regula y supervisa. En efecto, en su opinión, el Estado miembro puede establecer libremente si y en qué medida pueden concederse dichas ventajas. Asimismo, también podría decidir emitir él mismo los vales en lugar de abrir dicha actividad al mercado. En Hungría, el Estado ha decidido desarrollar él mismo esa actividad, a través de la FNHO, creada por el Gobierno y varias federaciones profesionales.

176. Por otra parte, Hungría observa que la emisión de los títulos que dan lugar a ventajas fiscales está integrada en el sistema de protección social cuyos recursos alimenta esta actividad, lo cual resulta conforme con el principio según el cual el Derecho de la Unión no restringe la competencia de los Estados miembros para organizar su sistema de seguridad social, garantizando su equilibrio económico.

177. Según Hungría, la emisión de los vales Erzsébet es, además, una actividad en la que, por definición, debe excluirse la libre prestación de servicios dado que los vales de comidas sólo tienen sentido en el marco de la política fiscal y social propia de Hungría. En efecto, incumbe a Hungría decidir si desea introducir o no ese tipo de vales en su sistema fiscal o social, y tales vales sólo pueden distribuirse con arreglo a las normas y ventajas fiscales aplicables en Hungría.

178. Hungría pone de relieve que la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulado «Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020»,[63] promueve el recurso a fórmulas de financiación innovadoras en el ámbito social, de las cuales, en opinión de Hungría, los vales constituyen un ejemplo.

179. Para el caso de que el Tribunal de Justicia considere que la actividad de que se trata constituye una actividad económica, Hungría sostiene, con carácter subsidiario, que la organización de dicha actividad en forma de monopolio público es compatible con el Derecho de la Unión.

180. Añade que, en virtud del principio de proporcionalidad, encomendar la actividad de que se trata a un organismo de Derecho público que debe destinar la totalidad de sus ingresos al cumplimiento de un objetivo definido constituye un medio más eficaz para lograr ese objetivo que la organización de la actividad con arreglo al mercado o la tributación de dicha actividad.[64] En apoyo de sus alegaciones Hungría se remite a la jurisprudencia pertinente en materia de juegos de azar.[65]

181. En cuanto a la alegación relativa a la inexistencia de un período transitorio suficiente, Hungría observa que, en materia de política fiscal y social, los operadores no pueden confiar en que no se modifique la legislación. A este respecto, Hungría subraya, en primer lugar, que las modificaciones legislativas ya eran previsibles en abril de 2011, cuando se adoptó el Decreto SZÉP, de forma que los prestadores han dispuesto de un plazo más largo que el que señala la Comisión; en segundo lugar, que los vales Erzsébet sólo constituyen una forma de prestación en especie fiscalmente ventajosa, que representa en torno al 8 % de todas las prestaciones concedidas por los operadores a los trabajadores y en tercer lugar, que esos operadores, que emiten otros muchos vales, seguirán emitiéndolos, incluidos los vales de comidas, como antes. Así pues, según Hungría, la modificación de las normas no ha afectado a la cuota de mercado de los vales de comidas y los prestadores no han sido excluidos de ese mercado.

63 — COM(2013) 83 final/2.

64 — Apartado 70 de su escrito de contestación.

65 — Sentencia Läärä y otros (C-124/97, EU:C:1999:435), apartado 41. A este respecto procede señalar que, por el contrario, en el apartado 26 de su escrito de dúplica, Hungría considera que no cabe aplicar a la emisión de los vales Erzsébet la jurisprudencia relativa a la prestación de servicios de juegos de azar, precisamente ante su falta de carácter transfronterizo y la imposibilidad de que lo tenga, y la inexistencia de riesgos idénticos a los que pueden plantear los juegos de azar. Por lo tanto, el razonamiento de Hungría es incoherente sobre si se aplica o no jurisprudencia de los juegos de azar.

b) Apreciación

182. Antes de iniciar mi examen, procede subrayar que, en el presente caso, las partes no han planteado las cuestiones de si la normativa húngara relativa a los vales Erzsébet está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123, por una parte, y de si dicha Directiva ha llevado a cabo una armonización exhaustiva. En efecto, la Comisión parece partir del presupuesto de que dicha Directiva no es aplicable dado que analiza la conformidad de tal normativa a la luz de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE.

183. No obstante, ambas cuestiones son transcendentes. En efecto, como ya he expuesto, si se determina que la Directiva 2006/123 resulta aplicable a la actividad de emisión de los vales Erzsébet y que ha llevado a cabo una armonización exhaustiva en ese ámbito, la citada normativa no debe apreciarse con arreglo al Tratado FUE, sino únicamente a la luz de esa Directiva.

184. ¿Está comprendida la actividad de emitir vales Erzsébet, que ejerce en exclusiva la FNHO, en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123?

185. En mi opinión, dicha pregunta debe recibir una respuesta negativa.

186. En efecto, el artículo 1 de la Directiva 2006/123, relativo a su objeto dispone, en su apartado 3, párrafo primero, que dicha Directiva no trata la abolición de monopolios prestadores de servicios.

187. El considerando 8 de la citada Directiva aporta ciertas aclaraciones sobre ese aspecto y precisa que «conviene que lo dispuesto en [ella] sobre la libertad de establecimiento y la libre circulación de servicios *se aplique siempre que las actividades de que se trate estén abiertas a la competencia y, por tanto, no se obligue a los Estados miembros [...] a abolir los actuales monopolios*».[66]

188. Pues bien, en mi opinión, cuando una actividad no está abierta a la competencia, en particular, porque la ejerce un monopolio público existente, dicha actividad queda excluida del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123.

189. Considero, a la luz de los trabajos preparatorios de dicha Directiva,[67] que esa exclusión está justificada, en particular, por la circunstancia de que esa Directiva no debía afectar al mantenimiento de los monopolios que ya prestaban servicios.[68]

190. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, en mi opinión la actividad consistente en que un monopolio emita vales de comidas, como los vales Erzsébet, no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 *ratione materiae*. Por lo tanto, ya no es preciso analizar la cuestión relativa a la armonización que lleva a cabo dicha Directiva.

191. Sin embargo, conviene señalar que la circunstancia de que esa actividad esté excluida del ámbito de aplicación de dicha Directiva no la excluye en modo alguno del ámbito de aplicación del Derecho primario, en particular, de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE.[69]

66 — El subrayado es mío.

67 — Véase el informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior (documento del Parlamento A6-0409/2005).

68 — Página 33.

69 — Véase Michel, V.: «Le champ d'application de la directive "services": entre cohérence et régression?», *La directive «services» en principe(s) et en pratique*, Bruylant, 2011, p. 49.

192. Es necesario, no obstante, que la actividad de emisión controvertida constituya una actividad económica, pues sólo este tipo de actividades están comprendidas en el ámbito de aplicación de dichos artículos. Este extremo es determinante para el resto de nuestro análisis. En estas circunstancias, no es sorprendente que las partes hayan desarrollado múltiples argumentos en apoyo de sus respectivas posturas sobre ese asunto.

193. A este respecto, procede recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia, el concepto de «establecimiento», en el sentido de las disposiciones del Tratado relativas a la libertad de establecimiento, implica el ejercicio efectivo de una «actividad económica» por medio de una instalación permanente en el Estado miembro de acogida por una duración indeterminada.[70] Por lo tanto, la actividad económica debe considerarse la propia razón de ser de la libertad de establecimiento.

194. En lo que respecta a la libre prestación de servicios, del tenor del artículo 57 TFUE resulta que el concepto de «servicios», en el sentido de los tratados, incluye las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración. La definición de dicho concepto se basa en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual éste incluye cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración.[71] Asimismo, según el Tribunal de Justicia, la característica esencial de la remuneración reside en el hecho de que ésta constituye la contrapartida económica de la prestación controvertida.[72]

195. Procede añadir que, según reiterada jurisprudencia, los conceptos de actividad económica y de prestación de servicios deben interpretarse de forma amplia, en la medida en que delimitan el ámbito de aplicación de una de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE.[73]

196. A la luz de los precedentes jurisprudenciales arriba indicados, ha de comprobarse si la actividad de emisión de los vales Erzsébet constituye una actividad económica por cuenta propia,[74] al desarrollarse a cambio de una contraprestación.

197. Conforme consta en los autos, la FNHO emite vales Erzsébet para el empresario que ha optado por adquirirlos. Como la propia Hungría manifiesta en su escrito de contestación, la adquisición de esos vales es económicamente beneficiosa para el empresario porque entraña «menores obligaciones fiscales».[75] Según tengo entendido, el empresario se beneficia de una «bonificación fiscal» por los vales adquiridos y concedidos a sus trabajadores en concepto de prestaciones en especie.

198. Habida cuenta de lo anterior, en mi opinión debe considerarse que la actividad de emisión de vales es una actividad económica por cuatro motivos.

199. En primer lugar, estimo que la bonificación fiscal de la que se beneficia el empresario constituye la «contrapartida económica» de la emisión de los vales Erzsébet y presenta un carácter remuneratorio para la FNHO en la medida en que, sin dichos ingresos, ésta no podría financiar el programa Erzsébet.

70 — Véase la sentencia VALE Építési (C-378/10, EU:C:2012:440), apartado 34 y jurisprudencia citada.

71 — Véase, en particular, en tal sentido, la sentencia Smits y Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404), apartado 58.

72 — Véase la sentencia Humbel y Edel (263/86, EU:C:1988:451), apartado 17.

73 — Véase la sentencia Deliège (C-51/96 y C 191/97, EU:C:2000:199), apartado 52 y jurisprudencia citada.

74 — A este respecto, en mi opinión no cabe duda que la actividad es una actividad por cuenta propia. En efecto, en la presente situación no se aprecia ningún tipo de relación de subordinación.

75 — Apartado 50.

200. En efecto, de los autos se desprende que ese programa no está dotado con fondos presupuestarios del Estado, sino que únicamente cuenta con los ingresos que proceden de dichos vales. Por tanto, la actividad de emisión de títulos constituye el único medio de financiación del citado programa. Además, como señala Hungría en su escrito de contestación, al conceder una bonificación fiscal a los empresarios cuando conceden prestaciones en especie, el Estado renuncia a ingresos fiscales significativos a raíz de tales bonificaciones, y los ingresos se destinan al programa Erzsébet, ejecutado por la FNHO.

201. En segundo lugar, no resulta convincente la alegación de Hungría por la que pretende demostrar que la actividad controvertida no es una actividad económica en atención a su finalidad social.

202. A este respecto considero, al igual que la Comisión, que debe diferenciarse la naturaleza de la actividad del uso de los ingresos procedentes de ella. Pues bien, la actividad de emitir vales Erzsébet es una actividad económica, al margen de que los ingresos procedentes de ella se utilicen para un fin social.

203. En mi opinión, dicha consideración se deriva de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En efecto, en su sentencia Schindler,[76] sobre la actividad de lotería, el Tribunal de Justicia declaró que «si bien [...] la ley establece que los beneficios obtenidos en una lotería sólo pueden afectarse a determinados objetivos, en particular de interés general o, incluso, que deben afectarse al presupuesto del Estado, *dichas normas sobre la afectación de los beneficios no modifican la naturaleza de la actividad de que se trata y no la privan de su carácter económico*».[77]

204. A este respecto, ha de observarse asimismo que el Tribunal de Justicia adoptó una solución similar al apreciar el concepto de actividad económica que caracteriza el concepto de empresa en el marco del Derecho de la competencia.[78]

205. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado en varias ocasiones que «la finalidad social [del régimen de que se trata] no es de por sí suficiente para excluir que la actividad controvertida pueda ser calificada de actividad económica».[79] Según el Tribunal de Justicia, para que tal actividad no sea una actividad económica, deben cumplirse además otras dos condiciones, a saber, en primer lugar, que se aplique el principio de solidaridad y, en segundo lugar, que el Estado ejerza su control.[80]

206. Aunque esa jurisprudencia se haya desarrollado en el marco del Derecho de la competencia y verse sobre la actividad de las entidades de seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, considero que resulta pertinente, por analogía, para realizar mi apreciación, por cuanto que la definición del concepto de actividad económica de que se trata, condiciona, al igual que ocurre con la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, la aplicabilidad de las normas del Tratado FUE en materia de Derecho de la competencia.

207. Como la Comisión, estimo que, en este caso, no se cumple ninguna de las condiciones mencionadas por dicha jurisprudencia en el marco de la emisión de vales Erzsébet. En efecto, no se aplica el principio de solidaridad habida cuenta de que los vales sólo se conceden a discreción del empresario y hasta el importe establecido por él. Como sostiene acertadamente la Comisión, esa facultad discrecional no garantiza que los trabajadores con menos recursos puedan acceder a tales

76 — C-275/92, EU:C:1994:119.

77 — Apartado 35. El subrayado es mío.

78 — En este sentido, procede observar que, en el ámbito del Derecho de la competencia, el concepto de actividad económica caracteriza el concepto de empresa. En efecto, este segundo concepto incluye a cualquier entidad que desarrolle una «actividad económica», con intendencia de su estatuto jurídico o de su forma de financiación. En cuanto al concepto de actividad económica, se entiende por tal toda actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un mercado determinado.

79 — Véase la sentencia Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127), apartado 42 y jurisprudencia citada.

80 — *Ibidem*, apartado 43 y jurisprudencia citada.

vales de forma preferente frente a los trabajadores que perciben ingresos más elevados. En lo tocante al segundo requisito relativo al control ejercido por el Estado, conviene subrayar que Hungría no puede obligar al empresario a adquirir vales Erzsébet, ni determinar los destinatarios efectivos de ellos ni establecer el importe que el empresario debe atribuir a esos vales.

208. Por otro lado, considero que, calificar la actividad de emisión de vales Erzsébet como instrumento de inversión social idéntico a los bonos de inversión social mencionados en la comunicación de la Comisión citada en el punto 178 de las presentes conclusiones, [81] respaldaría nuestra tesis de considerar dicha actividad como «actividad económica». En efecto, como precisa Hungría, la adquisición de los vales Erzsébet constituiría una inversión social, a cambio de la cual la empresa obtiene una bonificación fiscal, que debe considerarse su contrapartida económica.

209. En tercer lugar, creo que no es coherente el argumento de Hungría sobre si la actividad constituye o no una actividad económica. En efecto, pese a que afirma en primer lugar que no se trata de una actividad económica, de modo que los artículos 49 TFUE y 56 TFUE no son aplicables, [82] Hungría observa acto seguido que en el presente asunto no se han vulnerado dichos artículos [83] lo cual presupone, en mi opinión, que son aplicables.

210. En cuarto lugar, considero al igual que la Comisión, que la actividad de emisión de vales Erzsébet no puede considerarse una actividad relacionada con el ejercicio del poder público en el sentido de los artículos 51 TFUE, párrafo primero, y 62 TFUE.

211. A este respecto ha de señalarse en primer lugar que, por tratarse de excepciones a las reglas fundamentales de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios, los artículos 51 TFUE, párrafo primero, y 62 TFUE deben ser interpretados de tal modo que su alcance quede limitado a lo estrictamente necesario para salvaguardar los intereses cuya protección es facultad de los Estados miembros en virtud de dichas disposiciones. [84] Asimismo, según reiterada jurisprudencia, la excepción prevista en los citados artículos debe limitarse a las actividades que, consideradas en sí mismas, estén directa y específicamente relacionadas con el ejercicio del poder público. [85]

212. De los autos y, en particular de la respuesta de Hungría al dictamen motivado de 27 de diciembre de 2012, se deriva que dicho Estado se limita a observar que la emisión de vales constituye una misión de servicio público y social, sin demostrar una participación directa y específica en el ejercicio del poder público. En tales circunstancias, estima que los artículos 51 TFUE y 62 TFUE no son aplicables a la actividad controvertida.

213. Atendiendo a todas las consideraciones anteriores, en mi opinión la actividad de emisión de vales Erzsébet es una actividad económica comprendida en el ámbito de aplicación de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE.

214. Queda pues por analizar si la normativa húngara controvertida establece restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios y, en su caso, si éstas están justificadas.

81 — Según Hungría, los vales Erzsébet son análogos a tales bonos en lo que respecta a su función y finalidad. En dicha comunicación la Comisión expone el funcionamiento de dichos bonos de inversión social indicando que «lo característico de un bono de impacto social es que un inversor privado financie a un prestador de servicios sociales para que ponga en práctica un programa social, a cambio de la promesa («bono») del sector público de reembolsar la inversión inicial y abonar una retribución si el programa obtiene unos resultados sociales predefinidos» (nota 17).

82 — Apartados 45 a 47 de su escrito de contestación.

83 — Apartado 48 de su escrito de contestación.

84 — Véase la sentencia Comisión/Alemania (C-160/08, EU:C:2010:230), apartado 76 y jurisprudencia citada.

85 — *Ibidem*, apartado 78 y jurisprudencia citada.

215. En primer término, ha de observarse que las partes no han mencionado el artículo 106 TFUE durante la fase escrita. En respuesta a una pregunta formulada durante la vista, la Comisión manifestó que el artículo 106 TFUE, apartado 2, [86] no era aplicable en el presente asunto puesto que la emisión de los vales Erzsébet no constituye un servicio de interés económico general.

216. Atendiendo a los documentos que obran en autos, no dispongo de elementos suficientes que permitan determinar si la actividad de emisión de dichos vales constituye un servicio de interés económico general. No obstante, procede señalar que el artículo 106 TFUE, apartado 1, que remite a otros artículos de Derecho sustantivo del Tratado FUE, se opone a que los Estados miembros adopten o mantengan, respecto de las empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, disposiciones nacionales contrarias a los artículos 49 TFUE y 56 TFUE. [87]

217. En segundo término, debe recordarse que los artículos 49 TFUE y 56 TFUE exigen la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios y que deben considerarse como tales restricciones todas las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de dichas libertades. [88]

218. El Tribunal de Justicia ya consideró que existía una restricción a las citadas libertades en un asunto que tenía por objeto una normativa nacional análoga a la controvertida en el presente recurso, en la medida en que ésta atribuía a los centros de asesoramiento fiscal la competencia exclusiva de prestar a los contribuyentes determinados servicios de asesoramiento y asistencia en materia tributaria. [89]

219. En efecto, en ese asunto el Tribunal de Justicia consideró que, por lo que respecta a la libre prestación de servicios, dicha normativa, al reservar tales actividades a esos centros, «impide totalmente el acceso al mercado de los servicios de que se trata a los operadores económicos establecidos en otros Estados miembros». [90]

220. En cuanto a la libertad de establecimiento, el Tribunal de Justicia declaró que una normativa de este tipo, al limitar la posibilidad de constituir tales centros de asesoramiento fiscal a determinadas entidades que tengan su domicilio social en Italia, «puede hacer más difícil, e incluso impedir totalmente el ejercicio por los operadores económicos procedentes de otros Estados miembros de su derecho a establecerse en Italia con el fin de prestar los referidos servicios». [91]

221. Debe añadirse que el Tribunal General de la Unión Europea ha considerado asimismo que «la normativa flamenca que concede el derecho exclusivo a [una empresa privada de televisión de lengua neerlandesa establecida en Flandes] hace imposible que se establezca en Bélgica una sociedad competidora de otro Estado miembro que desee emitir desde Bélgica publicidad televisada destinada al conjunto de la Comunidad flamenca. [...] Esta comprobación es suficiente para caracterizar el obstáculo a la libertad de establecimiento». [92]

86 — Según esa disposición, «las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados [...] en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada».

87 — Véanse, en tal sentido, las sentencias Vlaamse Televisie Maatschappij/Comisión (T-266/97, EU:T:1999:144), apartado 106 y jurisprudencia citada; United Pan-Europe Communications Belgium y otros (C-250/06, EU:C:2007:783), apartados 14 y 15, y ASM Brescia (C-347/06, EU:C:2008:416), apartado 61.

88 — Véase la sentencia Comisión/Italia (C-347/09, EU:C:2007:781), apartado 17 y jurisprudencia citada.

89 — Véase la sentencia Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208), apartado 32.

90 — *Ibidem*, apartado 33. Véase, asimismo, en tal sentido, en lo tocante a la declaración de la existencia de una restricción a la libre prestación de servicios en materia de juegos de azar, la sentencia Dickinger y Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582), apartado 41 y jurisprudencia citada.

91 — *Ibidem*, apartado 34.

92 — Véase la sentencia Vlaamse Televisie Maatschappij/Comisión (T-266/97, EU:T:1999:144), apartado 114.

222. En el presente asunto, la normativa húngara atribuye a la FNHO el derecho exclusivo de emitir vales Erzsébet.

223. A la luz de la jurisprudencia antes citada, el hecho de reservar en exclusiva la actividad de emisión de esos vales a la FNHO constituye, en mi opinión, una restricción a la libre prestación de servicios, por cuanto que impide completamente el acceso al mercado de emisión de tales vales.

224. Por otra parte, desde mi punto de vista, un prestador que no dispusiera de un establecimiento en Hungría podría emitir vales de comidas, como los vales Erzsébet. En efecto, como manifestó acertadamente la Comisión durante la vista, esta actividad puede desarrollarse a distancia, por ejemplo, a través de Internet o por teléfono, método de funcionamiento que ya se aplica para la emisión de vales de servicios en Bélgica.

225. En cuanto a la libertad de establecimiento, estimo que la normativa húngara controvertida impide que otras empresas que deseen emitir los vales Erzsébet se establezcan en Hungría, de modo que dicha normativa entraña una restricción a dicha libertad.

226. Según reiterada jurisprudencia, una normativa nacional restrictiva, que se aplica a cualquier empresa que ejerza o desee ejercer una actividad en el territorio del Estado miembro de acogida, como la controvertida en el presente recurso, puede estar justificada si responde a razones imperiosas de interés general, siempre que sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo. [93]

227. En cuanto a la justificación de dicha normativa húngara restrictiva, ha de señalarse que el planteamiento de Hungría no es completamente claro. En sus escritos, Hungría invoca principalmente tres justificaciones, es decir la necesidad de mantener la coherencia del sistema impositivo, la mejora de la alimentación de la población y la financiación del régimen de prestaciones sociales.

228. En lo que respecta al mantenimiento de la coherencia del sistema impositivo, Hungría no aporta ningún argumento en apoyo de su postura. Por tanto, al igual que la Comisión, no veo de qué modo la actividad de emisión de vales Erzsébet conferida a un monopolio puede mantener la coherencia de ese sistema.

229. Hungría no formula ningún argumento en relación con la mejora de la alimentación de la población que demuestre que el sistema de emisión de vales Erzsébet, tal como ha sido establecido, es necesario y constituye la medida más adecuada para lograr ese objetivo.

230. En lo tocante al objetivo de financiación del régimen de prestaciones sociales, Hungría se limita a afirmar en primer lugar, que, conforme al actual régimen, la emisión de esos vales que otorgan ventajas fiscales está integrada en el sistema de protección social y funciona como un elemento del mecanismo de obtención de fondos sociales; en segundo lugar, que, conforme a reiterada jurisprudencia, el Derecho de la Unión no restringe la competencia de los Estados miembros para organizar sus sistemas de seguridad social, incluso para adoptar disposiciones nacionales destinadas a garantizar su equilibrio financiero y, en tercer lugar, que los vales Erzsébet constituyen el único recurso para el desarrollo de las actividades financiadas a través del programa Erzsébet y que sin los ingresos procedentes de dichos vales no sería posible financiar con cargo a los presupuestos del Estado un proyecto de esa envergadura.

231. Según Hungría, aunque el objetivo de financiación de las prestaciones sociales podía lograrse por otros medios, encomendar la actividad en cuestión a un organismo de Derecho público obligado a destinar la totalidad de sus ingresos a un objetivo definido es el medio más eficaz para alcanzarlo.

93 — Véanse las sentencias Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208), apartado 37 y jurisprudencia citada, y DKV Belgium (C-577/11, EU:C:2013:146), apartado 38 y jurisprudencia citada.

232. A este respecto, procede señalar que, efectivamente, conforme a una jurisprudencia consolidada, los Estados miembros son competentes para organizar su sistema de seguridad social. [94] No obstante, el Tribunal de Justicia ha precisado que esos Estados miembros deben esforzarse por no vulnerar, en el ejercicio de dicha potestad, las disposiciones del Tratado FUE y, en particular, las relativas a los principios de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios. [95] Sin embargo, en virtud de esa jurisprudencia, un riesgo de perjuicio grave para el equilibrio financiero del sistema de seguridad social puede constituir, en sí mismo, una razón imperiosa de interés general que pueda justificar un obstáculo a tales principios. [96]

233. Ahora bien, en el presente asunto, como ha señalado acertadamente la Comisión, Hungría no ha aportado ningún elemento que permita demostrar que existe un riesgo de perjuicio grave para el equilibrio financiero del sistema de seguridad social.

234. Por otra parte, considero, como la Comisión, que aun admitiendo que exista esa razón imperiosa de interés general, Hungría debería haber demostrado en qué medida la atribución en exclusiva de la actividad de emisión de vales Erzsébet a la FNHO constituye una medida necesaria y proporcionada para lograr el objetivo de financiación de las prestaciones sociales.

235. En efecto, corresponde a las autoridades nacionales competentes demostrar, por un lado, que su normativa es necesaria para alcanzar el objetivo que persigue, y, por otro lado, que se ajusta al principio de proporcionalidad. [97]

236. A la luz de los elementos de los que se dispone, procede señalar que no se ha demostrado de manera concluyente que Hungría haya analizado si el objetivo perseguido podía alcanzarse con otros medios menos restrictivos. [98] En efecto, ese Estado miembro se limita a afirmar que el sistema tal como se halla establecido constituye la medida más eficaz, sin aportar elementos de prueba al respecto.

237. En estas circunstancias, considero que el Tribunal de Justicia no está en condiciones de comprobar si en el presente asunto se cumplen los requisitos de necesidad y de proporcionalidad.

238. Por otra parte, como señala la Comisión, Hungría podría haber adoptado medidas menos restrictivas para lograr el objetivo de financiación de las prestaciones sociales.

239. Además, al igual de que la Comisión, estimo que un período transitorio que se reduce a poco más de un mes [99] es insuficiente para permitir razonablemente que los operadores afectados se adaptasen a las nuevas circunstancias. [100] En mi opinión, dicha solución se impone en mayor medida habida cuenta de que, en el presente asunto, esas nuevas circunstancias daban lugar a una situación de monopolio en el mercado de la emisión de vales de comidas que se benefician de una bonificación fiscal, que conlleva la exclusión de los operadores anteriormente activos en dicho mercado así como una reducción de su volumen de negocio. [101]

94 — Véase, en ese sentido, la sentencia Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127), apartado 37 y jurisprudencia citada.

95 — *Ibidem*, apartado 74 y jurisprudencia citada.

96 — *Ibidem*, apartado 85 y jurisprudencia citada.

97 — Véase la sentencia Comisión/Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651), apartado 47 y jurisprudencia citada. Véase, asimismo, en ese sentido, las sentencias Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161), apartado 45, y Comisión/Italia (C-260/04, EU:C:2007:508), apartado 33 y jurisprudencia citada.

98 — Véase, en tal sentido, la sentencia Comisión/Austria (C-320/03, EU:C:2005:684), apartado 89.

99 — Entre la adopción de la Ley nº CLVI de 2011 llevada a cabo el 12 de noviembre de 2011 y su entrada en vigor, el 1 de enero de 2012.

100 — Véase, en ese sentido, la sentencia Comisión/Austria (C-320/03, EU:C:2005:684), apartado 90.

101 — Debe señalarse que, como observa la Comisión, aunque los operadores afectados siguen pudiendo emitir vales que siguen beneficiándose de una fiscalidad ventajosa, como los cheques-regalo o los cheques para cubrir los gastos del inicio del curso escolar, la cuota de mercado de dichos vales es reducida con respecto a la de los vales Erzsébet. En efecto, según la Comisión, en el año 2012, es decir el año inmediatamente posterior al de la modificación legislativa, los vales Erzsébet representaban una cuota de mercado del 11,5 %, mientras que la de los cheques-regalo era del 0,4 % y la de los cheques para cubrir los gastos del inicio del curso escolar representaba un 0,9 %.

240. Por último, a diferencia de lo que sostiene Hungría, en mi opinión no resulta pertinente la referencia a la jurisprudencia en materia de juegos de azar para corroborar la alegación de que la instauración de un monopolio público para la emisión de vales Erzsébet está justificada y es proporcionada.

241. A este respecto, procede señalar que, según reiterada jurisprudencia, un Estado miembro puede conceder legítimamente, en el ejercicio de su facultad de apreciación, el derecho a explotar los juegos de azar a un único operador. [102]

242. No obstante, también se desprende de esa misma jurisprudencia que recurrir a un régimen de derecho exclusivo atribuido a un único operador persigue el objetivo específico de proteger a los consumidores frente al gasto excesivo en juego y de prevenir el riesgo de fraude que se deriva de la circunstancia de que los juegos de azar permitan ganar importantes sumas de dinero y, por otro lado, que las restricciones que se derivan de esa elección deben ajustarse asimismo a los principios de no discriminación y de proporcionalidad. [103]

243. En el presente asunto, como señala acertadamente la Comisión, esos efectos negativos derivados de los juegos de azar, es decir, la adicción y el fraude, no existen en el marco de la actividad de vales Erzsébet. De lo anterior se deriva que esa jurisprudencia no puede aplicarse al presente asunto.

244. Atendiendo a todos los elementos anteriores, considero que procede admitir el motivo relativo a los vales Erzsébet.

V. **Conclusión**

245. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare el recurso por incumplimiento inadmisible en la parte referente al motivo relativo al requisito de la existencia de una relación contractual con una mutua durante, al menos cinco años, previsto en artículo 13 del Decreto del Gobierno nº 55/2011, de 12 de abril de 2011, que regula la emisión y la utilización de la tarjeta de ocio Széchenyi.

— Declare el recurso por incumplimiento admisible y fundado en la parte en la que se reprocha a Hungría:

  — haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 14, punto 3, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, al haber excluido respecto de las sucursales de sociedades extranjeras la posibilidad de emitir la tarjeta electrónica Széchenyi;

  — haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 15, apartados 1, 2, letra b), y 3, de la Directiva 2006/123 al reservar la posibilidad de emitir esa tarjeta a los grupos de empresas cuyos miembros estén constituidos bajo la forma jurídica de sociedades previstas por el Derecho Húngaro;

  — haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 16, apartado 2, letra b), de la Directiva 2006/123 el exigir la existencia de un establecimiento permanente en Hungría para poder emitir la citada tarjeta;

102 — Véanse, en ese sentido, las sentencias Läärä y otros (C-124/97, EU:C:1999:435), apartado 35, 37 y 39; Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307), apartado 37, y Dickinger y Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582), apartados 48 y 49.

103 — *Ibidem*, apartados 37 y 39, respectivamente; apartados 31 y 36, y 48 y 50.

— haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE al atribuir el derecho exclusivo a emitir los vales que permiten a los trabajadores obtener prestaciones en especie en forma de comidas listas para el consumo a un organismo público sin establecer un período transitorio ni medidas transitorias adecuados.

— Desestime el recurso en todo lo demás.

— Condene a la Comisión Europea y a Hungría a cargar con sus propias costas.