



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 11 de mayo de 2023¹

Asunto C-278/22

AUTOTECHNICA FLEET SERVICES d.o.o., anteriormente ANTERRA d.o.o.
contra
Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Upravni sud u Zagrebu (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Zagreb, Croacia)]

«Procedimiento prejudicial — Libertad de establecimiento — Libre prestación de servicios — Ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE — Artículo 2, apartado 2, letra b) — Servicios financieros — *Leasing* financiero y operativo — Artículos 9 y 10 — Requisito de obtener una autorización de un organismo de supervisión»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial planteada por el Upravni sud u Zagrebu (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Zagreb, Croacia) versa esencialmente sobre el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE,² también conocida como «Directiva de servicios». Se ordenó a una empresa que arrendaba automóviles a sus clientes que pusiera fin a sus actividades porque no contaba con una autorización válida para ofrecer servicios financieros.
2. El Tribunal de Justicia se ha visto confrontado anteriormente a la cuestión de las distintas formas de *leasing*, principalmente en el contexto del impuesto sobre el valor añadido (IVA) y del Derecho en materia de protección de los consumidores. Sin embargo, este es el primer asunto en el que el *leasing* debe examinarse en el marco de la Directiva 2006/123.
3. En las presentes conclusiones, propondré al Tribunal de Justicia que actividades como las controvertidas en el litigio principal, que consisten en ofrecer lo que se conoce como «*leasing* operativo», no queden excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123. Tales actividades no constituyen servicios financieros en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), de dicha Directiva. En consecuencia, un Estado miembro no puede prever que un régimen de autorización sea administrado por un organismo encargado de la supervisión de los mercados financieros.

¹ Lengua original: inglés.

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

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión Europea

1. Directiva 2006/123

4. Con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2006/123, esta 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 las entidades de crédito y a su ejercicio (DO 2006, L 177, p. 1)]».

5. La sección 1 del capítulo III³ de la Directiva 2006/123 tiene por objeto las «autorizaciones» y comprende los artículos 9 a 13.

6. El artículo 9 de la Directiva 2006/123, titulado «Regímenes de autorización», establece en su apartado 1:

«Los Estados miembros solo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando se reúnan las siguientes condiciones:

- a) el régimen de autorización no es discriminatorio para el prestador de que se trata;
- b) la necesidad de un régimen de autorización está justificada por una razón imperiosa de interés general;
- c) el objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control *a posteriori* se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.»

7. Con arreglo al artículo 10 («Condiciones para la concesión de la autorización») de la Directiva 2006/123:

«1. Los regímenes de autorización deberán basarse en criterios que delimiten el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes con el fin de que dicha facultad no se ejerza de forma arbitraria.

2. Los criterios contemplados en el apartado 1 deberán reunir las características siguientes:

- a) no ser discriminatorios;
- b) estar justificados por una razón imperiosa de interés general;
- c) ser proporcionados a dicho objetivo de interés general;
- d) ser claros e inequívocos;

³ El capítulo III de la Directiva 2006/123 trata de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios.

- e) ser objetivos;
- f) ser hechos públicos con antelación;
- g) ser transparentes y accesibles.

3. Las condiciones de concesión de una autorización para un nuevo establecimiento no deberán dar lugar a solapamientos con los requisitos y controles equivalentes o comparables en lo esencial por su finalidad a los que ya esté sometido el prestador en otro Estado miembro o en el mismo Estado miembro. Los puntos de contacto contemplados en el artículo 28, apartado 2, y el prestador deberán colaborar con la autoridad competente facilitando la información necesaria sobre dichos requisitos.

4. La autorización deberá permitir al prestador acceder a la actividad de servicios o ejercerla en la totalidad del territorio nacional, incluido mediante la creación de agencias, sucursales, filiales u oficinas, salvo que haya una razón imperiosa de interés general que justifique una autorización individual para cada establecimiento o una autorización que se limite a una parte específica del territorio.

5. La autorización deberá concederse una vez se haya determinado, a la vista de un examen adecuado, que se cumplen las condiciones para obtenerla.

6. Excepto en el caso de concesión de una autorización, toda decisión de las autoridades competentes, así como la denegación o la retirada de la autorización, deberán ser motivadas y deberán poder ser impugnadas mediante un recurso judicial u otras instancias de apelación.

7. El presente artículo no cuestiona el reparto de competencias locales o regionales de las autoridades del Estado miembro habilitadas para conceder dichas autorizaciones.»

B. Derecho croata

8. El artículo 15, apartado 1, de la Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor finansijskih usluga (Ley sobre la Agencia Croata de Supervisión de los Servicios Financieros) (*Narodne novine*, br. 140/05, 154/11 y 12/12) dispone que, en ejercicio de las prerrogativas públicas, la Hrvatska agencija za nadzor finansijskih usluga (Agencia Croata de Supervisión de los Servicios Financieros; en lo sucesivo, «Agencia») está autorizada a adoptar disposiciones de ejecución sobre la base de esa ley, de las leyes que regulan el mercado de capitales, los fondos de inversión y otros fondos, la adquisición de sociedades anónimas, las compañías de seguros de pensión, seguros y reaseguros, así como los servicios financieros, y también sobre la base de otras leyes, si dichas leyes lo autorizan.

9. El artículo 15 apartado 2, de la Ley sobre la Agencia Croata de Supervisión de los Servicios Financieros dispone que, en ejercicio de las prerrogativas públicas, la Agencia está autorizada a supervisar la actividad de las entidades sujetas a supervisión especificadas en el apartado 1 de dicho artículo, así como la de las personas jurídicas que prestan servicios de factoraje, siempre que estos últimos no se presten por bancos en el marco de su actividad inscrita en el registro. La Agencia también está autorizada para imponer medidas destinadas a eliminar las infracciones legales y las irregularidades.

10. El artículo 3, apartado 1, de la Zakon o leasingu (Ley sobre el *Leasing*) (*Narodne novine*, br. 141/13) dispone que es una sociedad de *leasing* la sociedad mercantil con domicilio en la República de Croacia inscrita en el registro judicial con arreglo a una autorización para ejercer la actividad de *leasing* otorgada por la Agencia con arreglo a los requisitos establecidos en dicha Ley.

11. El artículo 4, apartado 1, de la referida Ley dispone que el *leasing* es un negocio jurídico mediante el cual el arrendador adquiere el objeto de arrendamiento y permite que el arrendatario utilice el objeto de arrendamiento durante un tiempo determinado, obligándose el arrendatario a pagar una renta por ello.

12. El artículo 5, apartado 1, de la mencionada Ley dispone que, en función del contenido y de la especificidad del *leasing*, este puede ser un *leasing* financiero u operativo.

13. El artículo 5, apartado 2, de la Ley sobre el *Leasing* dispone que el *leasing* financiero es un negocio jurídico mediante el cual el arrendatario, durante el período de utilización del objeto arrendado, satisface al arrendador una renta que tiene en cuenta el valor total del objeto arrendado, sufraga los gastos de amortización de dicho objeto y, mediante la opción de compra, puede obtener el derecho de propiedad sobre el objeto por un precio determinado, que en el momento de ejercer dicha opción será inferior al valor real del objeto en dicho momento, transfiriéndose en gran medida al arrendatario el riesgo y las ventajas inherentes a la propiedad del objeto arrendado.

14. El artículo 5, apartado 3, de la Ley sobre el *Leasing* dispone que el *leasing* operativo es un negocio jurídico mediante el cual el arrendatario, durante el período de utilización del objeto arrendado, satisface al arrendador una renta determinada, que no tiene por qué tomar en consideración el valor total del objeto arrendado, sufragando el arrendador los gastos de amortización del objeto arrendado, sin que el arrendatario disponga de una opción de compra estipulada en el contrato, mientras que los riesgos y las ventajas inherentes a la propiedad del objeto arrendado corresponden en gran medida al arrendador, es decir, no se transfieren al arrendatario.

15. El artículo 6, apartado 1, de la Ley sobre el *Leasing* dispone que la actividad de *leasing* puede ser ejercida: por una sociedad de *leasing* mencionada en el artículo 3 de dicha Ley, una sociedad de *leasing* de un Estado miembro mencionada en el artículo 46 de la referida Ley, así como por una sucursal de una sociedad de *leasing* de un tercer Estado, mencionada en el artículo 48 de la citada Ley.

III. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

16. AUTOTECHNICA FLEET SERVICES d.o.o. (en lo sucesivo, «Autotechnica») es una sociedad registrada en Croacia que ejerce las actividades de «*leasing* de vehículos automóviles», «alquiler y *leasing* de vehículos de turismo y camiones (con o sin conductor)» y «alquiler y *leasing* de bicicletas, motocicletas etc.». Es una sociedad filial de una sociedad matriz establecida en otro Estado miembro en el que esta presta servicios del mismo tipo que los controvertidos en el presente asunto.

17. Durante un control extraordinario de Autotechnica, la Agencia constató que dicha sociedad había celebrado tres contratos de alquiler a largo plazo (relativos a cuatro automóviles) y, a continuación, a petición expresa del cliente, adquirió los automóviles del proveedor, obteniendo

así su propiedad y cediendo su uso a los clientes. Basándose en estos hechos, la Agencia consideró que Autotechnica, en esencia, ejercía una actividad de *leasing* sin disponer de una autorización válida. En consecuencia, mediante resolución de 14 de febrero de 2019 (en lo sucesivo, «resolución impugnada»), prohibió a Autotechnica llevar a cabo operaciones de *leasing* sin una autorización válida.

18. Autotechnica interpuso recurso ante el órgano jurisdiccional remitente solicitando la anulación de dicha resolución. Alega que se han vulnerado los derechos que, en su opinión, le atribuye el Derecho de la Unión, puesto que la República de Croacia no podía asimilar el *leasing* operativo a un servicio financiero, de modo que las prestaciones de tales servicios, como el *leasing* de automóviles, no deben estar sujetas a la supervisión de la Agencia.

19. El órgano jurisdiccional remitente señala que la Directiva 2013/36/UE⁴ se refiere exclusivamente al *leasing* financiero y no cubre el *leasing* operativo. Sería entonces conveniente, aplicando un razonamiento *a contrario*, aplicar las disposiciones de la Directiva 2006/123 al *leasing* operativo. Del considerando 33 y del artículo 2 de esta última Directiva se desprende que esta abarca un amplio elenco de servicios, incluido el *leasing* de automóviles, lo que puede considerarse *leasing* operativo.

20. El órgano jurisdiccional remitente añade que la normativa croata controvertida en el litigio principal puede impedir o disuadir a Autotechnica y a las personas de otros Estados miembros que deseen establecerse en Croacia de ejercer actividades comerciales de alquiler o de *leasing* operativo, lo que tiene como resultado que dicha normativa podría no respetar las exigencias derivadas del artículo 49 TFUE.

21. En estas circunstancias, mediante resolución de 12 de abril de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de abril de 2022, el Upravni sud u Zagrebu (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Zagreb) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Se incluyen los servicios de *leasing* operativo y/o de alquiler a largo plazo en el ámbito de aplicación de la [Directiva 2006/123] (Directiva de servicios), como se ha señalado en el Manual sobre la transposición de la directiva de servicios, de 13 de marzo de 2008, editado por la Dirección General de Mercado Interior y Servicios? ¿Debe considerarse que una entidad que ejerce una actividad de *leasing* operativo (pero no de *leasing* financiero) y/o de alquiler de automóviles a largo plazo es una entidad financiera en el sentido del artículo 4, apartado 1, punto 26, del Reglamento (UE) n.º 575/2013 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (DO 2013, L 176, p. 1)]?»
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la [primera parte de la] primera de las cuestión precedente y negativa a la segunda [parte de la primera de las cuestiones], ¿es compatible con el artículo 49 [TFUE], en relación con los artículos 9 a 13 de la [Directiva 2006/123], atribuir a la [Agencia] la facultad de supervisar la prestación de servicios de *leasing* operativo y/o de

⁴ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO 2013, L 176, p. 338).

alquiler de automóviles a largo plazo con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Ley sobre el *Leasing*, así como de imponer requisitos y restricciones adicionales a los profesionales que ejerzan dicha actividad?

- 3) ¿Deben interpretarse el artículo 49 [TFUE] y los artículos 9 a 13 de la [Directiva 2006/123], en circunstancias como las examinadas en el presente litigio, en las que una sociedad matriz de un Estado miembro pretende prestar en otro Estado miembro por medio de una sociedad filial servicios del mismo tipo que los que presta en el Estado miembro de origen, en el sentido de que permiten que una ley nacional (la Ley sobre el *Leasing*) imponga requisitos y restricciones adicionales a la sociedad filial y con ello obstaculice/haga menos atractivo el ejercicio de la actividad en cuestión?»

22. Han presentado observaciones escritas las partes en el litigio principal, los Gobiernos croata y neerlandés y la Comisión Europea. Todas las partes, con la excepción del Gobierno neerlandés, participaron en la vista celebrada el 1 de marzo de 2023.

IV. Apreciación

A. Sobre la primera cuestión prejudicial

23. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en esencia, que se dilucide si el *leasing* operativo constituye un «servicio financiero» en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2006/123 y si dicho servicio debe ser prestado por una «entidad financiera» en el sentido del artículo 4, apartado 1, punto 26, del Reglamento n.º 575/2013.

1. Clasificación de los contratos de leasing en el Derecho nacional

24. De la cuestión prejudicial se desprende que el órgano jurisdiccional remitente distingue tres tipos de situaciones diferentes: los servicios de alquiler de automóviles, el *leasing* operativo y el *leasing* financiero. Todos estos conceptos tienen su origen en el Derecho civil nacional. Estos conceptos, como tales y hasta la fecha, no han sido objeto de armonización por parte de la Unión Europea, lo que implica que no están definidos positivamente a escala de la Unión. Por lo tanto, es conveniente, con carácter preliminar y a efectos de las presentes conclusiones, aclarar brevemente estos conceptos.

25. Llevar a cabo una comparación exhaustiva entre los diferentes códigos civiles nacionales sobre los contratos de arrendamiento, los contratos de *leasing* operativo y los contratos de *leasing* financiero no entra dentro del ámbito del presente asunto. Sin embargo, cabe afirmar que, si bien los contratos de arrendamiento han sido un objeto central del Derecho civil nacional (códigos) desde hace siglos, este no es el caso de los contratos de *leasing* (ya sean operativos o financieros). La razón de ello es que los contratos de *leasing* responden a necesidades que no han surgido hasta las últimas décadas, como ilustraré más adelante, en particular, en el contexto de los contratos relativos a un automóvil.

26. Los servicios de alquiler de vehículos son la categoría de servicios de alquiler más fácil de comprender desde una perspectiva jurídica y económica. Solo existe una relación (jurídica): A, el propietario de un automóvil, alquila dicho automóvil a cambio de una renta a B, que debe

disponer del mismo temporalmente. Normalmente, los automóviles se alquilan a corto plazo. Esto puede suceder en un contexto profesional, como en viajes de negocios, o en el contexto de actividades de ocio, como es el caso de las vacaciones. El alquiler de vehículos tiende a efectuarse independientemente de la cuestión de si la persona que alquila el automóvil es propietaria de uno «en la vida real».⁵

27. Los contratos de *leasing* siguen una lógica diferente: en este caso, una persona desea tener a su disposición un automóvil con carácter permanente (es decir, día y noche) por un período determinado. Estos contratos no responden a necesidades a corto plazo (negocios o vacaciones), sino más bien a necesidades a medio y largo plazo, así como, de manera más importante, a necesidades cotidianas. Así, una persona desea utilizar un automóvil, cuando le convenga, para fines cotidianos. La cuestión de quién es realmente el propietario del automóvil pasa a ser secundaria. Lo importante es que un automóvil se pone a disposición de alguien que puede entonces utilizarlo efectivamente.

28. En el marco de un contrato de *leasing* operativo, el arrendatario (el usuario del automóvil) no asume ningún riesgo inherente a la propiedad ni al valor residual. El arrendador (el propietario del automóvil) conserva la propiedad del automóvil y es responsable del mantenimiento y las reparaciones. Cuando finaliza el contrato, el arrendatario devuelve el automóvil al arrendador. En el marco de un contrato de *leasing* financiero, por otro lado, el arrendatario asume la posesión y los riesgos del valor residual. Por lo general, el arrendador adquiere el automóvil a instancias del arrendatario y se lo arrienda por un período de tiempo determinado, normalmente varios años. El arrendatario realiza periódicamente pagos por el arrendamiento y es responsable del mantenimiento y las reparaciones. Al término del contrato, el arrendatario tiene generalmente la opción de comprar el automóvil por su valor residual.

29. A modo de ejemplo, el *leasing* operativo suele funcionar de la siguiente manera: A desea un automóvil, generalmente para uso cotidiano. A tal fin, A acude a B, un especialista, normalmente un concesionario de automóviles o, como sucede en el presente asunto, una empresa especializada en poner automóviles a disposición de los clientes durante un período de tiempo determinado. B o bien dispone ya de un automóvil adecuado en su flota o, lo que es más probable, adquirirá un automóvil conforme a los deseos de A, que, a continuación, se arrendará a A.

30. B es el propietario del automóvil, en el sentido jurídico del término. A usa el automóvil y paga una renta por ello. En el contrato celebrado entre A y B se estipulan otras condiciones, como el kilometraje máximo y la tarifa que debe abonarse si se supera dicho kilometraje. El automóvil se devuelve a B al final del período previsto en el contrato. Un aspecto crucial es que los pagos efectuados por A no corresponden a la amortización del valor del automóvil. En otras palabras, B asume el riesgo económico derivado de su capacidad para reutilizar, realquilar, arrendar de nuevo o revender el automóvil.

31. El *leasing* financiero sigue un esquema diferente. El acuerdo inicial es similar al del *leasing* operativo (véase el punto 29 anterior). La diferencia entre los dos radica en la amortización del vehículo a través de los pagos efectuados entre A y B. Por lo general, en el *leasing* financiero, al final del período estipulado, el vehículo o bien ha quedado ya «pagado» y la propiedad se transfiere de B a A, o existe la opción de que A adquiera el vehículo a cambio del pago de una cantidad final. La segunda opción es la más extendida, lo que quiere decir que ni siquiera el

⁵ Si bien, las estadísticas apuntan a que este es probablemente el caso en la época actual. Así, en 2020, según Eurostat, el índice de propiedad de automóviles en la Unión Europea era de 0,53 automóviles por habitante; véase <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220727-1>.

leasing financiero se orienta necesariamente a la adquisición del vehículo. Esto es lógico —si las intenciones de las partes se dirigieran fundamentalmente a la adquisición del vehículo, estas optarían por un contrato de compraventa ordinario con pago aplazado—.

32. En resumen, el *leasing* —ya sea operativo o financiero— tiene por objeto poner un automóvil a disposición de un cliente para que pueda utilizarlo. Esta es la razón por la que, en los ordenamientos jurídicos nacionales, el *leasing* financiero, y, en particular, el *leasing* operativo, se considera generalmente un contrato de arrendamiento con ciertas especificidades.

33. En otras palabras, aunque los contratos de *leasing* operativo incluyan, según el caso, elementos de alquiler, venta y de préstamo, suelen ser tratados principalmente como contratos de arrendamiento,⁶ habida cuenta de que el eje principal del acuerdo, con arreglo a las intenciones de las partes, es el aspecto del arrendamiento. En algunos casos, el *leasing* operativo y el *leasing* financiero reciben incluso el mismo trato en el Derecho civil nacional.⁷

34. Por último, para concluir esta parte, cabe suponer, sobre la base de la información de que dispone el Tribunal de Justicia, que el *leasing* operativo que lleva a cabo Autotechnica se ofrece del modo descrito en los puntos 28 a 30 anteriores.

2. Artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2006/123

35. Esto nos lleva al núcleo de la primera cuestión prejudicial: en condiciones como las controvertidas en el litigio principal, ¿puede considerarse que el *leasing* operativo es un «servicio financiero» en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2006/123?

36. La respuesta es un «no» rotundo.

37. El objeto de la Directiva 2006/123 se define en su artículo 1 como el establecimiento de «disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios». La Directiva 2006/123 tiene un ámbito de aplicación amplio, ya que se aplica, en principio, a todos los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro.⁸ Las excepciones, es decir, los ámbitos a los que no se aplica la Directiva 2006/123, se enumeran en el artículo 2, apartado 2, de dicha Directiva.

38. Siguiendo la lógica general de regla y excepción en que se basa todo el mercado interior, estas excepciones deben interpretarse de manera restrictiva. Además, aunque a primera vista pueda parecer que las actividades enumeradas en las letras a) a l) del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2006/123 no siguen ninguna lógica inherente y constituyen un «batiburrillo» aleatorio, dictado por decisiones políticas del legislador de la Unión en aquel momento,⁹ he de señalar, no obstante, que siguen una lógica jurídica. Las actividades se excluyen por uno de estos tres motivos: porque el

⁶ Este es, a modo de ejemplo, el caso de España; véase la sentencia de 19 de enero de 2000 del Tribunal Supremo (STS 203/2000 — ECLI:ES:TS:2000:203). También es el caso de Alemania; véase Pierson, T., «Grundlagen und Probleme des Finanzierungsleasings», *Juristische Schulung*, 2021, pp. 8 a 12, especialmente p. 9. En Alemania, incluso el *leasing* financiero se trata fundamentalmente en los códigos de Derecho civil relativos al arrendamiento.

⁷ Este es, por ejemplo, el caso de Polonia, es una situación en la que el arrendamiento financiero da lugar a la adquisición del bien en cuestión.

⁸ Véase el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2006/123.

⁹ No es secreto que el proceso legislativo que condujo a la adopción de la Directiva 2006/123 fue arduo.

legislador de la Unión decidió seguir la lógica consagrada en el Derecho primario;¹⁰ porque, al menos en algunos Estados miembros, son los organismos públicos quienes las llevan a cabo debido a su carácter sensible,¹¹ o porque han sido armonizadas a nivel de la Unión, lo que hace redundante la aplicación de la Directiva 2006/123. Son ejemplos de esta última categoría las redes y servicios de comunicaciones electrónicas¹² y, diría, los servicios financieros.¹³ Esto queda confirmado por el considerando 18 de la Directiva 2006/123, que dispone que conviene excluir los servicios financieros del ámbito de aplicación de dicha Directiva «dado que estas actividades son objeto de una legislación [de la UE] específica con el objetivo de realizar, como la presente Directiva, un auténtico mercado interior de servicios».¹⁴

39. El artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2006/123 menciona, a modo de ejemplo,¹⁵ entre los servicios financieros a los que esta Directiva no se aplica, los servicios 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 2013/36.¹⁶ Dicho anexo I enumera 15 actividades que están sujetas a reconocimiento mutuo con arreglo a dicha Directiva. Una de estas actividades es el *leasing* financiero.¹⁷ El *leasing* operativo no se menciona en ese anexo.

40. Esta última constatación ya permite concluir que legislador de la Unión no considera el *leasing* operativo como un servicio financiero y que, en consecuencia, está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123. Esto también lo corrobora el no vinculante pero ilustrativo *Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios* de la Comisión, en el que se indica que «los [servicios] que no implican un servicio financiero, como los de arrendamiento operativo de bienes (“leasing”), no están comprendidos en esta exclusión».¹⁸

¹⁰ Véanse, por ejemplo, los servicios en el ámbito del transporte, incluidos los servicios portuarios, [letra d) del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2006/123] o las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública [letra i) de la mencionada disposición].

¹¹ Véanse, por ejemplo, las actividades de juego por dinero [letra h) del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2006/123] o los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionados por el Estado, por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado [letra j) de la antedicha disposición].

¹² Véase la letra c) del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2006/123.

¹³ Véase la letra b) del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2006/123.

¹⁴ El resto del considerando refleja el artículo 2, apartado 2, letra b), de la citada Directiva. Por consiguiente, esta exclusión se refiere a todos los servicios financieros, como los bancarios, de crédito, de seguros, incluidos los reaseguros, de pensiones de empleo o individuales, de valores, de fondos de inversión, de pagos, de asesoría sobre inversión y, de forma general, los servicios enumerados en el anexo I de la Directiva 2013/36.

¹⁵ Existen otros actos de Derecho derivado de la Unión en el ámbito de la protección de los consumidores que definen lo que es un «servicio financiero» a efectos de cada acto. Véase el artículo 2, letra b), de la Directiva 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, y por la que se modifican la Directiva 90/619/CEE del Consejo y las Directivas 97/7/CE y 98/27/CE (DO 2002, L 271, p. 16), y el artículo 2, punto 12, de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2011, L 304, p. 64). Según ambas disposiciones, un «servicio financiero» es «todo servicio [en el ámbito] bancario, de crédito, de seguros, de pensión [o jubilación] personal, de inversión o de pago». Sin embargo, estas definiciones no facilitan la resolución del problema jurídico al que nos enfrentamos en el presente asunto, puesto que no van más allá de la enumeración establecida en el artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2006/123.

¹⁶ El texto de la Directiva 2006/123 se refiere aquí a la Directiva 2006/48, la precursora de la Directiva 2013/36. Con arreglo al artículo 163 de la Directiva 2013/36, las referencias a la Directiva 2006/48 se entenderán hechas a la Directiva 2013/36.

¹⁷ Véase el anexo I de la Directiva 2013/36, punto 3. Debe señalarse a este respecto que la versión en lengua francesa es la excepción en la medida en que solo menciona el «crédit-bail» sin más especificaciones. Esta circunstancia no modifica, no obstante, el presente análisis jurídico, dado que, en las otras versiones lingüísticas, se indica claramente que esta disposición tiene por objeto el *leasing* financiero.

¹⁸ Véase el *Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2007, punto 2.1.2, disponible en <http://bookshop.europa.eu/en/handbook-on-implementation-of-the-services-directive-pbKM7807096/>.

41. Otros argumentos se oponen también a la calificación del *leasing* operativo como servicio financiero.

42. Toda transacción comercial implica un elemento financiero en sentido amplio, en particular, el precio o la tarifa pagada por un bien o un servicio. Por lo tanto, a modo de ejemplo, para adquirir una botella de agua en el supermercado, hay que pagar el precio correspondiente y, para tomar un tren, hay que pagar un billete. Sin embargo, la mayoría de las transacciones comerciales no constituyen servicios financieros. La cuestión decisiva es dónde se sitúa el centro de gravedad: ¿la finalidad del acuerdo es la adquisición o el arrendamiento de un bien o servicio en firme? ¿O su finalidad es *financiar* la adquisición de un bien o servicio?

43. En lo tocante al *leasing* operativo, la respuesta es clara: la finalidad del acuerdo es alquilar un automóvil durante un período de tiempo determinado. Los elementos financieros son secundarios y no pueden, por sí solos, llevar a calificar el *leasing* operativo como servicio financiero.

44. Como observación final, si bien importante, me gustaría subrayar que, a este respecto, es irrelevante si, como sostiene la Agencia, el arrendador adquiere el vehículo a instancias del arrendatario. Esto es típico en cualquier tipo de *leasing* y no influye en si una transacción constituye o no un servicio financiero.

45. En conclusión, el *leasing* operativo no constituye un servicio financiero. De ello se deduce, por tanto, que no tienen por qué ser una «entidad financiera» en el sentido del artículo 4, apartado 1, punto 26, del Reglamento n.º 575/2013 la que ofrezca tales servicios.¹⁹

3. Propuesta de respuesta a la primera cuestión prejudicial

46. En conclusión, propongo que la respuesta a la primera cuestión prejudicial sea que el *leasing* operativo no constituye un «servicio financiero» en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2006/123. Dicho *leasing* está comprendido, por tanto, en el ámbito de aplicación de la citada Directiva.

B. Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y tercera

47. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pretende esencialmente que se dilucide si los artículos 9 a 13 de la Directiva 2006/123 o el artículo 49 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la exigencia de una autorización previa para ejercer la actividad de *leasing* operativo. La tercera cuestión prejudicial se centra en una situación en la que una sociedad de un Estado miembro desea prestar los servicios de *leasing* operativo en otro Estado miembro, a través de una filial.

48. Examinaré las cuestiones conjuntamente, dado que el análisis jurídico es el mismo. En efecto, como se desprende de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las disposiciones del capítulo III de la Directiva 2006/123, sobre la libertad de establecimiento de los prestadores de

¹⁹ Por lo tanto, la Autoridad Bancaria Europea también constató que una entidad que ejerce exclusivamente actividades de *leasing* operativo no puede considerarse una institución financiera; véase la respuesta a la pregunta ID 2014_1644, disponible en: https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_1644.

servicios,²⁰ deben interpretarse en el sentido de que no solo se aplican a las situaciones de carácter transfronterizo, sino también a una situación en la que todos los elementos pertinentes se circunscriben al interior de un único Estado miembro.²¹

49. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si los artículos 9 a 13 de la Directiva 2006/123 y el artículo 49 TFUE se oponen a disposiciones nacionales como las de la Ley sobre el *Leasing*, aplicable en el litigio principal, que tratan a los prestadores de servicios de *leasing* operativo y de alquiler de automóviles a largo plazo del mismo modo que a los prestadores de servicios financieros y, por lo tanto, como si fueran entidades financieras, y, en particular, a la exigencia de autorización previa impuesta por la Agencia.

1. Regímenes de autorización previstos en los artículos 9 y 10 de la Directiva 2006/123

50. Como observación preliminar debe subrayarse que, habida cuenta de mi conclusión de que Autotechnica no presta servicios financieros, la lógica completa de confiar a la Agencia la facultad de conceder autorizaciones a empresas que prestan servicios de *leasing* operativo y de solicitar a las empresas que pongan fin a su actividad parece dudosa. Es difícil entender por qué un organismo encargado de supervisar los mercados financieros debería intervenir en actividades tan inocuas como el *leasing* operativo de vehículos.

51. Como pone de relieve acertadamente la Comisión en sus observaciones, las disposiciones de la Ley croata sobre el *Leasing* y, en particular, su artículo 3, establecen un régimen de autorización en el sentido del artículo 4, punto 6, de la Directiva 2006/123.²²

52. En consecuencia, los artículos 9 a 13 de la Directiva 2006/123²³ son aplicables. Estas disposiciones se refieren a los regímenes de autorización, sus condiciones y los aspectos de procedimiento correspondientes. El artículo 9 de dicha Directiva regula las situaciones en las que, en principio, los Estados miembros pueden recurrir a regímenes de autorización que regulen el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio (la cuestión del «si»), mientras que el artículo 10 de la citada Directiva establece los requisitos para la concesión de la autorización (la cuestión del «cómo»).²⁴

53. Con arreglo al artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2006/123, los Estados miembros solo deben supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando se reúnan tres condiciones: a) el régimen de autorización no es discriminatorio para el prestador de que se trata; b) la necesidad de un régimen de autorización está justificada por una

²⁰ Es decir, los artículos 9 a 15 de la Directiva 2006/123.

²¹ Véanse las sentencias de 30 de enero de 2018, X y Visser (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44), apartado 110, y de 4 de julio de 2019, Comisión/Alemania (C-377/17, EU:C:2019:562), apartado 58.

²² Con arreglo a esta disposición, «régimen de autorización» se refiere a cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario de un servicio están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio.

²³ Estos artículos constituyen la sección 1 («Autorizaciones») del capítulo III («Libertad de establecimiento de los prestadores») de la Directiva 2006/123.

²⁴ Aunque estas disposiciones se dirigen a los Estados miembros, les imponen obligaciones incondicionales y suficientemente precisas de adaptar sus ordenamientos jurídicos con el fin de hacerlos compatibles con las condiciones establecidas en dichas disposiciones. Estas son directamente aplicables y pueden ser invocadas por los particulares contra las autoridades nacionales. Véase la sentencia de 4 de julio de 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563), apartados 67 y ss., en la que el Tribunal de Justicia analiza el artículo 9 de la Directiva 2006/123. Véase, además, la sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44), apartado 130, con respecto a la misma cuestión con arreglo al artículo 15 de la Directiva 2006/123. Véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472), punto 53.

razón imperiosa de interés general, y c) el objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control *a posteriori* se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.

54. Corresponderá al órgano jurisdiccional remitente apreciar estas cuestiones. Sobre la base de la información de que dispone el Tribunal de Justicia y de las observaciones de las distintas partes, estoy en condiciones de proponer las siguientes orientaciones.

55. En primer lugar, ante la falta de información sobre el trato dispensado por la Agencia a los competidores de Autotechnica²⁵ en relación con la cuestión de la autorización, no parece que exista discriminación alguna contra Autotechnica en Croacia.²⁶ No obstante, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente verificar esta hipótesis.

56. En segundo lugar, parece que existe, en principio, un motivo para justificar un régimen de autorización en forma de protección de los consumidores, como invocan la Agencia y el Gobierno croata. Basta señalar a este respecto que la protección de los consumidores es una de las razones imperiosas de interés general expresamente reconocidas por la Directiva 2006/123.²⁷ Sin embargo, no me queda claro cuáles son las diferencias entre el *leasing* operativo y otros contratos celebrados por un consumidor, que permiten justificar una protección, sobre la base de los artículos 9 y ss. de la Directiva 2006/123, adicional a la protección general del consumidor ya garantizada, por ejemplo, por la Directiva 2011/83. En el caso de un servicio financiero, un consumidor es claramente vulnerable en el sentido de que corre el riesgo de contraer una deuda excesiva si no existen suficientes salvaguardias. En cambio, puesto que el *leasing* operativo no constituye un servicio financiero y no existe ningún riesgo de que el consumidor contraiga una deuda excesiva, es difícil entender por qué debe protegerse a un consumidor, sobre la base de las disposiciones de la Directiva 2006/123.

57. De manera similar, no es posible invocar la estabilidad o la reputación²⁸ del sector financiero ni la necesidad de normas prudenciales,²⁹ dado que los servicios en cuestión no constituyen servicios financieros. El *leasing* operativo, aunque se utilice en exceso, no constituye una amenaza para la estabilidad o la reputación del sector financiero, por la sencilla razón de que cuando un consumidor ya no puede pagar la renta mensual, el automóvil se devuelve al arrendador, los pagos por el arrendamiento se suspenden y casi no se produce perjuicio económico. Ciertamente, no dará lugar a una quiebra del sector financiero.

58. En tercer lugar, no veo cómo se cumple el requisito establecido en el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2006/123, es decir, que el objetivo de protección de los consumidores no pueda alcanzarse mediante una medida menos restrictiva, como un control *a posteriori*. No se ha demostrado por qué es necesario un control *ex ante*. Ante la falta de otros elementos pertinentes, me parece que no se cumple en este asunto el requisito establecido en el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2006/123.

²⁵ De Croacia o de otros Estados miembros.

²⁶ Es preciso subrayar que el hecho de que la sociedad de la que Autotechnica es filial no parezca encontrar obstáculos similares en otros Estados miembros no es pertinente aquí, puesto que lo que se está examinando es el trato dispensado a Autotechnica en Croacia por las autoridades croatas y sobre la base del Derecho croata.

²⁷ Véase el artículo 4, punto 8, de la Directiva 2006/123.

²⁸ Véase la sentencia de 14 de febrero de 2019, Milivojević (C-630/17, EU:C:2019:123), apartado 71.

²⁹ Véase la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Comisión/Polonia (C-271/09, EU:C:2011:855), apartado 57.

59. En lo que atañe a las condiciones para la concesión de la autorización a que se refiere el artículo 10 de la Directiva 2006/123, es preciso hacer las siguientes observaciones.

60. En primer lugar, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente comprobar si el régimen de autorización de que se trata se basa en criterios que delimitan el ejercicio de la facultad de apreciación de la Agencia con el fin de que dicha facultad no se ejerza de forma arbitraria, como exige el artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2006/123.

61. En segundo lugar, los criterios por los que se establece el régimen de autorización deben ser proporcionados al objetivo de interés general de protección de los consumidores. En este caso, la prueba es comparable a la del artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva 2006/123.³⁰ No es posible determinar por qué no se exigen medidas menos restrictivas.

62. En tercer lugar, me gustaría llamar la atención sobre el artículo 10, apartado 3, de la Directiva 2006/123, con arreglo al cual las condiciones de concesión de una autorización no deben dar lugar a solapamientos con los requisitos y controles equivalentes o comparables en lo esencial por su finalidad a los que ya esté sometido el prestador de servicios en otro Estado miembro. Dicho esto, dado que Autotechnica no parece estar sujeta a regímenes de autorización en otros Estados miembros, es posible que el órgano jurisdiccional nacional no tenga que aplicar esta disposición al asunto controvertido.

2. Propuesta de respuesta a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera

63. En conclusión, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera que los artículos 9, apartado 3, y 10, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123 se oponen a la aplicación de un régimen de autorización previa para el ejercicio de la actividad de *leasing* operativo.

3. Artículo 49 TFUE

64. Habida cuenta de la respuesta propuesta, no es necesario realizar un análisis a la luz del artículo 49 TFUE.³¹ En cualquier caso, no daría lugar a un resultado diferente del obtenido a la luz de la Directiva 2006/123.

³⁰ En efecto, por lógica que pueda parecer la estructura de los artículos 9 y 10 de la Directiva 2006/123, a menudo resulta difícil delimitar en la práctica ambas disposiciones. Como demuestra el presente asunto, la justificación de un régimen de autorización como tal, es decir, en particular la justificación de que el control preventivo es necesario y de que el control *ex post* no habría sido suficiente, tan solo puede alcanzarse haciendo referencia a la finalidad del régimen de autorización. Véase también, en este sentido, Cornils, M., en Schlachter, M. y Ohler, C. (eds.), *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2008, Artículo 9, punto 4.

³¹ Véanse las sentencias de 30 de enero de 2018, *X y Visser* (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44), apartado 137, y de 4 de julio de 2019, *Comisión/Alemania* (C-377/17, EU:C:2019:562), apartado 97. Véanse también las conclusiones del Abogado General Emiliou presentadas en el asunto *Administración General del Estado y otros* (C-292/21, EU:C:2022:694), punto 24.

V. Conclusión

65. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Upravni sud u Zagrebu (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Zagreb, Croacia) del siguiente modo:

- «1) El artículo 2, apartado 2, letra b), 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,
debe interpretarse en el sentido de que el *leasing* operativo no constituye un servicio financiero y está comprendido en el ámbito de aplicación de la citada Directiva.
- 2) Los artículos 9, apartado 3, y 10, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123
deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la aplicación de un régimen de autorización previa para el ejercicio de la actividad de *leasing* operativo.»