



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 23 de febrero de 2016\*

«Incumplimiento de Estado — Directiva 2006/123/CE — Artículos 14 a 16 — Artículo 49 TFUE — Libertad de establecimiento — Artículo 56 TFUE — Libre prestación de servicios — Condiciones de emisión de vales fiscalmente ventajosos concedidos por los empresarios a sus empleados y utilizables para fines de alojamiento, ocio y/o comida — Restricciones — Monopolio»

En el asunto C-179/14,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto el 10 de abril de 2014 con arreglo al artículo 258 TFUE,

**Comisión Europea**, representada por el Sr. A. Tokár y la Sra. E. Montaguti, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

**Hungría**, representada por los Sres. M.Z. Fehér y G. Koós, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. M. Ilešič, L. Bay Larsen, D. Šváby, F. Biltgen y C. Lycourgos, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, E. Juhász y M. Safjan y las Sras. M. Berger, A. Prechal (Ponente) y K. Jürimäe, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de mayo de 2015;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de septiembre de 2015;

dicta la siguiente

\* Lengua de procedimiento: húngaro.

## Sentencia

1 Con su demanda la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— declare que Hungría ha infringido 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 (DO L 376, p. 36), al introducir y mantener el sistema de la tarjeta de ocio Széchenyi (en lo sucesivo, «tarjeta SZÉP»), previsto por el Decreto gubernamental n° 55/2011, de 12 de abril de 2011, regulador de la emisión y la utilización de la tarjeta de ocio Széchenyi, y modificado por la Ley n° CLVI, de 21 de noviembre de 2011, por la que se modifican determinadas leyes fiscales y otros actos conexos (en lo sucesivo, «Decreto gubernamental n° 55/2011»), toda vez que:

— el artículo 13 del citado Decreto gubernamental, puesto en relación con el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Ley n° XCVI de 1993, sobre los fondos de seguro mutuo voluntario (en lo sucesivo, «Ley de mutuas»), con el artículo 2, letra b), de la Ley n° CXXXII de 1997, de sucursales y agencias comerciales de empresas que tengan su domicilio social en el extranjero (en lo sucesivo, «Ley de sucursales»), y con los artículos 1, 2, apartados 1 y 2, 55, apartados 1 y 3, y 64, apartado 1, de la Ley n° IV de 2006, de sociedades mercantiles (en lo sucesivo, «Ley de sociedades mercantiles»), infringe los artículos 14, punto 3, y 15, apartado 2, letra b), de esa Directiva, al excluir la posibilidad de que las sucursales emitan la tarjeta SZÉP;

el referido artículo 13, puesto en relación con esas mismas disposiciones nacionales, infringe el artículo 15, apartados 1, 2, letra b), y 3, de la misma Directiva, al no reconocer, a efectos de los requisitos establecidos en el mismo artículo 13, letras a) a c), la actividad de los grupos de empresas cuya sociedad matriz no sea una sociedad constituida con arreglo al Derecho húngaro y cuyos miembros no revistan la forma de alguna de las sociedades previstas por el Derecho húngaro;

— el artículo 13 del Decreto gubernamental n° 55/2011, puesto en relación con esas mismas disposiciones nacionales, vulnera el artículo 15, apartados 1, 2, letra d), y 3, de la misma Directiva, al reservar la posibilidad de emitir la tarjeta SZÉP a los bancos y establecimientos financieros, ya que sólo estos organismos pueden reunir las condiciones previstas en ese artículo 13;

— el referido artículo 13 es contrario al artículo 16 de la Directiva 2006/123, puesto que exige la existencia de un establecimiento en Hungría para la emisión de la tarjeta SZÉP;

— subsidiariamente, en el supuesto de que las disposiciones de la Directiva 2006/123 antes mencionadas en el presente punto no se apliquen a las referidas disposiciones nacionales, declare que el sistema de la tarjeta SZÉP, regulado por el Decreto gubernamental n° 55/2011, es contrario a los artículos 49 TFUE y 56 TFUE;

— declare que el sistema de vales Erzsébet regulado por la Ley n° CLVI, de 21 de noviembre de 2011, y por la Ley n° CIII, de 6 de julio de 2012, sobre el programa Erzsébet (en lo sucesivo, «Ley Erzsébet»), 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 un período transitorio ni medidas transitorias adecuadas, es contrario a los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, dado que los artículos 1, apartado 5, y 477 de la Ley n° CLVI, de 21 de noviembre de 2011, y los artículos 2, apartados 1 y 2, 6 y 7 de la Ley Erzsébet establecen restricciones desproporcionadas.

## Marco jurídico

### *Derecho de la Unión*

2 Los considerandos 2, 5, 18, 36, 37, 40, 64, 65 y 73 de la Directiva 2006/123 manifiestan:

«(2) Para fomentar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo en la Unión Europea resulta esencial un mercado competitivo de servicios. Actualmente, hay un gran número de barreras en el mercado interior que impiden a los prestadores, en particular a las pequeñas y medianas empresas (PYME), extender sus operaciones más allá de sus fronteras nacionales y beneficiarse plenamente del mercado interior. Ello debilita la competitividad global de los prestadores de la Unión Europea. Un mercado libre que obligue a los Estados miembros a suprimir las barreras para la circulación transfronteriza de servicios y que, al mismo tiempo, ofrezca a los consumidores mayor transparencia e información, proporcionaría a los consumidores más posibilidades de elección y unos servicios a precios más bajos.

[...]

(5) Por tanto, procede eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros y garantizar, tanto a los destinatarios como a los prestadores de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado. Dado que los obstáculos que entorpecen el mercado interior de los servicios afectan tanto a los operadores que desean establecerse en otros Estados miembros como a los que prestan un servicio en otro Estado miembro sin establecerse en él, procede permitir que el prestador desarrolle sus actividades de servicios dentro del mercado interior, ya sea estableciéndose en un Estado miembro, ya sea acogándose a la libre circulación de servicios. Los prestadores deben disponer de la posibilidad de elegir entre estas dos libertades en función de su estrategia de desarrollo en cada Estado miembro.

[...]

(18) Conviene excluir los servicios financieros del ámbito de aplicación de la presente Directiva dado que estas actividades son objeto de una legislación comunitaria específica con el objetivo de realizar, como la presente Directiva, un auténtico mercado interior de servicios. 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 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 L 177, p. 1)].

[...]

(36) El concepto de “prestador” debe abarcar toda persona física con la nacionalidad de un Estado miembro o toda persona jurídica que ejerza una actividad de servicios, ya sea acogéndose a la libertad de establecimiento o a la libre circulación de servicios. Así pues, el concepto de “prestador” no se limita únicamente a los casos en que el servicio se presta a través de las fronteras en el marco de la libre circulación de servicios, sino que también incluye los casos en que un operador se establece en un Estado miembro para desarrollar en él actividades de servicios. [...]

(37) El lugar de establecimiento de un prestador debe determinarse con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual el concepto de establecimiento implica el ejercicio efectivo de una actividad económica a través de un establecimiento fijo durante un período indefinido. [...] No es necesario que el establecimiento adopte la forma de filial, sucursal o agencia, sino que 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. [...]

[...]

(40) El concepto de “razones imperiosas de interés general” al que se hace referencia en determinadas prescripciones de la presente Directiva ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa a los artículos [49 TFUE y 56 TFUE] y puede seguir evolucionando. La noción reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia abarca al menos los ámbitos siguientes: [...] protección de los destinatarios de los servicios, protección del consumidor [...], protección de los acreedores [...]

[...]

(64) Con el fin de crear un auténtico mercado interior de servicios es necesario que se supriman las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios que aún persisten en las legislaciones de algunos Estados miembros y que son incompatibles con los artículos [49 TFUE y 56 TFUE], respectivamente [...]. Las restricciones prohibidas en la presente Directiva afectan especialmente al mercado interior de servicios y deben desmantelarse de forma sistemática lo antes posible.

(65) La libertad de establecimiento implica, en concreto, el principio de igualdad de trato, que prohíbe no solo toda discriminación basada en la nacionalidad de un Estado miembro, sino también toda discriminación indirecta basada en otros criterios que puedan conducir, de hecho, al mismo resultado. Así, por ejemplo, el acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio en un Estado miembro, tanto si se trata de una actividad principal como secundaria, no debe estar supeditado a criterios como el lugar de establecimiento, de residencia, de domicilio o de prestación principal de una actividad. [...]

[...]

(73) Entre los requisitos que hay que examinar figuran los regímenes nacionales que, por motivos distintos de los relacionados con las cualificaciones profesionales, reservan a prestadores concretos el acceso a ciertas actividades. Estos requisitos incluyen también la obligación para un prestador de adoptar una forma jurídica particular, concretamente de constituirse como persona jurídica, sociedad de personas, entidad sin ánimo de lucro o sociedad perteneciente únicamente a personas físicas [...]»

3 El artículo 1 de la Directiva 2006/123, titulado «Objeto», expone en su apartado 1:

«En la presente Directiva se establecen las 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.»

4 Con el título «Ámbito de aplicación», el artículo 2 de esa Directiva establece:

«1. La presente Directiva se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro.

2. La presente Directiva no se aplicará a las actividades siguientes:

[...]

- b) 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;

[...]»

5 El artículo 4 de la misma Directiva enuncia:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

- 1) “servicio”, cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo [57 TFUE];
- 2) “prestador”, cualquier persona física con la nacionalidad de un Estado miembro o cualquier persona jurídica de las contempladas en el artículo [54 TFUE] y establecida en un Estado miembro, que ofrezca o preste un servicio;

[...]

- 4) “Estado miembro de establecimiento”, el Estado miembro en cuyo territorio tenga su establecimiento el prestador del servicio de que se trate;
- 5) “establecimiento”, ejercicio efectivo de una actividad económica a que se hace referencia en el artículo [49 TFUE] por una duración indeterminada y por medio de una infraestructura estable a partir de la cual se lleva a cabo efectivamente la prestación de servicios;

[...]

- 8) “razón imperiosa de interés general”, razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: [...] la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios [...]

[...]

- 10) “Estado miembro de destino”, el Estado miembro donde suministra un servicio un prestador establecido en otro Estado miembro;

[...]»

6 El capítulo III de la Directiva 2006/123 se titula «Libertad de establecimiento de los prestadores». Comprende una sección 2, titulada «Requisitos prohibidos o supeditados a evaluación», en la que figuran los artículos 14 y 15.

7 Con el título «Requisitos prohibidos», el artículo 14 de esa Directiva dispone:

«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;

[...]»

- 8 El artículo 15 de la misma Directiva, titulado «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 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.

[...]

6. A partir del 28 de diciembre de 2006, los Estados miembros únicamente podrán introducir nuevos requisitos del tipo de los contemplados en el apartado 2 cuando reúnan las condiciones establecidas en el apartado 3.

[...]»

- 9 El capítulo IV de la Directiva 2006/123 se titula «Libre circulación de servicios». Comprende una sección 1, titulada «Libre prestación de servicios y excepciones», en la que figura el artículo 16, que dispone, con el título «Libre prestación de servicios»:

«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;
- 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. [...]

[...]»

*Derecho húngaro*

Ley IRPP

- 10 El artículo 71 de la Ley n° CXVII de 1995 del impuesto sobre la renta de las personas físicas (en lo sucesivo, «Ley IRPP») permite a los empresarios conceder a sus trabajadores prestaciones en especie en condiciones fiscalmente ventajosas.
- 11 En su versión derivada de la modificación por la Ley n° CLVI, de 21 de noviembre de 2011, que entró en vigor, conforme al artículo 477 de esta última, a partir del 1 de enero de 2012, el artículo 71, apartado 1, de la Ley IRPP dispone:

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

[...]

b) [...]

bb) con respecto a los ingresos abonados mediante vales Erzsébet, la parte de los rendimientos que no exceda de 5 000 [forintos húngaros (HUF) (unos 16 euros)] [cuantía elevada a 8 000 HUF (unos 26 euros) a partir del 1 de enero de 2013] mensuales, concedida 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 [(unos 720 euros)] 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 [gubernamental n° 55/2011];

cb) la ayuda, con un límite máximo de 150 000 HUF [(unos 480 euros)] 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 [gubernamental n° 55/2011], efectuadas en establecimientos de restauración de comidas calientes (incluso en el lugar de trabajo);

cc) la ayuda, con un límite máximo de 75 000 HUF [(unos 240 euros)] por cada ejercicio fiscal cuando proceda de varios emisores, abonada en la subcuenta “ocio” de la tarjeta, que puede utilizarse para obtener las prestaciones previstas en el Decreto [gubernamental n° 55/2011] y que tengan por finalidad el ocio, el recreo o el mantenimiento de la salud;

[...]»

12 A tenor del artículo 3, punto 87, de la Ley IRPP, según su modificación por el artículo 1, apartado 5, de la Ley n° CLVI, de 21 de noviembre de 2011:

«A efectos de la presente Ley se entenderá por:

[...]

87) “Vales Erzsébet”: los vales emitidos por la [Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány (Fundación nacional húngara para el ocio, en lo sucesivo, “FNHO”) en formato electrónico o en soporte papel, que pueden utilizarse para la adquisición de comidas listas para el consumo [...].»

El Decreto gubernamental n° 55/2011

13 En virtud del artículo 2, apartado 2, letra a), del Decreto gubernamental n° 55/2011, 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 prestador de servicios, y no permite almacenar dinero electrónico ni efectuar operaciones de pago directo».

14 El artículo 13 del mismo Decreto dispone:

«Podrá emitir la tarjeta [SZÉP] cualquier prestador de servicios, en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra d), de la [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 sociedades o que opere



como tal, en el sentido de la [Ley 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 [IRPP], y haya emitido más de 25 000 tarjetas de vales en su último ejercicio económico cerrado.

[...]»

#### Ley de mutuas

15 El artículo 2, apartado 2, letras a) y d), de la Ley de mutuas enuncia las siguientes definiciones:

«a) por “fondos de seguro mutuo voluntario” (en lo sucesivo, “mutua”) se entenderá una asociación creada por personas físicas (en lo sucesivo, “afiliados a una mutua”), basada en los principios de autonomía, de mutualismo, de solidaridad y de participación voluntaria, que organice y financie prestaciones que completen, compensen o sustituyan las ofrecidas por la seguridad social, así como prestaciones que promuevan el mantenimiento de la salud (en lo sucesivo, “prestaciones”). La mutua organizará, financiará y proveerá sus prestaciones gracias a las cotizaciones periódicas de sus afiliados, sobre la base de la gestión de cuentas individuales. Las reglas de gestión y de responsabilidad y las facultades ligadas a las actividades de la mutua son las previstas por la presente Ley;

[...]

d) 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 operaciones que estén comprendidas en las actividades de la mutua, o las posibiliten o favorezcan, o que realice por sí misma las prestaciones propias de la mutua, excluidos los prestadores de servicios del seguro de enfermedad. En particular, se considerará prestador de servicios a toda persona que ejerza funciones de depositario por cuenta de la mutua antes definida, o a quien la mutua haya apoderado para efectuar sus operaciones de inversión y/o asumir la gestión de su contabilidad y de sus registros, así como a toda persona encargada de la contratación de los afiliados a la mutua o que desarrolle actividades de organización de servicios por cuenta del seguro de enfermedad. También se calificará como prestador de servicios a toda persona que realice operaciones relacionadas con la mutua, según han sido definidas con anterioridad, en virtud de un contrato concluido con el prestador de servicios al que se refiere el presente punto».

#### Ley de sociedades mercantiles

16 El artículo 1, apartado 1, de la Ley de sociedades mercantiles dispone:

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

17 El artículo 2 de la misma Ley establece:

«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).»

18 Acerca de los grupos de sociedades reconocidos, el artículo 55 de la misma Ley dispone:

«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 un grupo de sociedades 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 da lugar a la constitución de un sujeto de Derecho diferente de las sociedades mercantiles que lo componen.»

19 El artículo 64, apartado 1, de la Ley de sociedades mercantiles establece:

«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 desde 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.»

Ley de sucursales

20 El artículo 2, letra b), de la Ley de sucursales prevé:

«A efectos de la presente Ley se entenderá:

[...]

b) por “sucursal”: 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».

## Ley Erzsébet

21 El artículo 1 de la Ley Erzsébet establece:

«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 consumir 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.»

22 El artículo 2 de esa Ley expone:

«1. A efectos de la presente Ley se entenderá:

- a) por “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) por “vales Erzsébet”: vales emitidos por la [FNHO], utilizables
  - ba) para la adquisición de comidas listas para el consumo y de prestaciones de comida caliente en restaurantes,
  - bb) para la compra de productos y servicios específicos, obtenidos por medio del pago de los impuestos y tributos que incumban al pagador o con exención de impuesto,
  - bc) para la compra de productos y servicios necesarios para la educación de los niños y para la asistencia prestada a éstos,
  - bd) para la compra de productos y servicios determinados por la Ley, con fines sociales.

2. La [FNHO] asume la ejecución del programa Erzsébet.

[...]»

23 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.

24 El artículo 6, apartado 1, de la Ley Erzsébet establece que «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 persona física o jurídica».

25 El artículo 7 de esa Ley se refiere a su entrada en vigor.

## **Procedimiento administrativo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

26 Considerando que, al adoptar en 2011 una nueva normativa nacional sobre los vales de comida, los vales de ocio y los vales de vacaciones, Hungría había incumplido sus obligaciones 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, la Comisión envió el 21 de junio de 2012 un escrito de requerimiento a ese Estado miembro. Éste respondió con un escrito de fecha 20 de julio de 2012 en el que refutaba las infracciones alegadas.

- 27 El 22 de noviembre de 2012, la Comisión emitió un dictamen motivado en el que mantenía que esa normativa nacional vulneraba el conjunto de las disposiciones del Derecho de la Unión antes mencionadas, excepto el artículo 10 de esa Directiva, cuya infracción ya no alegaba. En consecuencia, la Comisión instaba a Hungría a tomar las medidas necesarias para atenerse a ese dictamen motivado en un plazo de un mes a partir de la recepción de éste.
- 28 No satisfecha por las explicaciones presentadas en la respuesta que ese Estado miembro le envió el 27 de diciembre de 2012, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

### **Sobre el recurso**

- 29 En su recurso la Comisión aduce diferentes alegaciones sobre las condiciones a las que la normativa húngara somete la emisión de ciertos instrumentos fiscalmente ventajosos, con cuya presentación ante los prestadores los trabajadores por cuenta ajena pueden acceder a varias prestaciones de alojamiento, de ocio o de restauración, en concepto de prestaciones en especie concedidas a sus trabajadores por su empresario.
- 30 Esas alegaciones conciernen más concretamente al régimen jurídico aplicable a dos de esos instrumentos, a saber, la tarjeta SZÉP y los vales Erzsébet, de los que se tratará a continuación.

#### *Sobre las alegaciones concernientes a las condiciones de emisión de la tarjeta SZÉP*

- 31 La Comisión señala, en particular, que, en virtud del artículo 71, apartado 1, de la Ley IRPP, los servicios de restauración ofrecidos por los restaurantes y los establecimientos de restauración pública, excluidas las cantinas de trabajo, sólo pueden calificarse como prestaciones en especie a efectos de esa Ley si se utiliza la tarjeta SZÉP.
- 32 Ahora bien, las condiciones de emisión de esa tarjeta que enuncia el artículo 13 del Decreto gubernamental n° 55/2011 son tan restrictivas que únicamente un círculo muy limitado de empresas puede emitirla.
- 33 En su recurso, la Comisión afirma a título principal que, a causa de su carácter restrictivo, esas condiciones infringen en varios aspectos los artículos 14 a 16 de la Directiva 2006/123. Subsidiariamente, arguye que esas mismas condiciones vulneran los artículos 49 TFUE y 56 TFUE.

#### *Sobre las alegaciones basadas en la infracción de la Directiva 2006/123*

- 34 Es preciso observar previamente que, según resulta de las explicaciones presentadas por las partes, la tarjeta SZÉP es un instrumento fiscalmente ventajoso, con cuya presentación ante los prestadores vinculados por contrato al emisor de ese instrumento los trabajadores por cuenta ajena pueden acceder a una variedad de prestaciones específicas, a saber, prestaciones de alojamiento, varias prestaciones de ocio y prestaciones de restauración, en concepto de prestaciones en especie concedidas a esos trabajadores por su empresario, prestadores éstos que son posteriormente remunerados por el emisor conforme a los compromisos contractuales que vinculan a éste con el empresario.
- 35 El artículo 2, apartado 2, letra a), del Decreto gubernamental n° 55/2011 puntualiza que la tarjeta SZÉP únicamente sirve para identificar al trabajador y al prestador de servicios, y no permite almacenar dinero electrónico ni efectuar operaciones de pago directo.

36 Como ha señalado el Abogado General en los puntos 62 a 65 de sus conclusiones, la actividad de emisión de esa tarjeta no constituye por tanto un «servicio financiero» excluido del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123 en virtud de su artículo 2, apartado 2, letra b), lo que además no ha puesto en duda el Gobierno húngaro ante el Tribunal de Justicia.

– Sobre la primera alegación, fundada en la infracción de los artículos 14, punto 3, y 15, apartado 2, letra b), de la Directiva 2006/123

#### Alegaciones de las partes

37 En su primera alegación, tal como se formula en las pretensiones de su demanda, la Comisión solicitaba al Tribunal de Justicia que declarase que, al excluir que las sucursales puedan emitir la tarjeta SZÉP, el artículo 13 del Decreto gubernamental n° 55/2011, puesto en relación con el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Ley de mutuas, con el artículo 2, letra b), de la Ley de sucursales, y con los artículos 1, 2, apartados 1 y 2, 55, apartados 1 y 3, y 64, apartado 1, de la Ley de sociedades mercantiles, vulnera los artículos 14, punto 3, y 15, apartado 2, letra b), de la Directiva 2006/123.

38 A raíz de una pregunta del Tribunal de Justicia, la Comisión indicó sin embargo en la vista que desistía de la segunda parte de esta alegación, fundada en la infracción del artículo 15, apartado 2, letra b), de esa Directiva.

39 En cuanto a la parte de esa alegación basada en la vulneración del artículo 14, punto 3, de la misma Directiva, la Comisión afirma que de las disposiciones nacionales mencionadas en el apartado 37 de la presente sentencia, combinadas entre sí, resulta que las sucursales de sociedades extranjeras no pueden tener la condición de «prestador de servicios» en el sentido del artículo 13 del Decreto gubernamental n° 55/2011 y que por tanto no están autorizadas para emitir tarjetas SZÉP.

40 Ahora bien, esa exclusión vulnera el artículo 14, punto 3, de la Directiva 2006/123, que prohíbe a los Estados miembros, de manera absoluta y excluyendo toda posible justificación, someter el acceso a una actividad de servicios en su territorio a una exigencia que limite la libertad del prestador para elegir entre un establecimiento principal o secundario, incluidas las restricciones de la libertad de elección entre establecimiento en forma de agencia, de sucursal o de filial.

41 En su defensa el Gobierno húngaro alega en sustancia que, toda vez que la exclusión de las sucursales de sociedades extranjeras permite asegurar que el emisor de tarjetas SZÉP esté debidamente integrado en la vida económica húngara y disponga así de la experiencia y de la infraestructura necesarias, esa medida está justificada en relación con los objetivos perseguidos de protección de los consumidores, que son los trabajadores usuarios de tarjetas SZÉP, y de protección de los acreedores, que son los prestadores que aceptan la utilización de esas tarjetas, frente al riesgo de insolvencia de ese emisor.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

42 Se ha de observar de entrada que las partes concuerdan en que, en virtud del artículo 13 del Decreto gubernamental n° 55/2011, puesto en relación con las otras disposiciones de Derecho nacional enumeradas en el apartado 37 de la presente sentencia, las sucursales húngaras de sociedades constituidas en otros Estados miembros no están autorizadas para operar en Hungría en calidad de emisores de tarjetas SZÉP.

43 Es preciso recordar en ese sentido que el artículo 14 de la Directiva 2006/123 prohíbe a los Estados miembros supeditar el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en su territorio al cumplimiento de alguno de los requisitos enumerados en los puntos 1 a 8 de éste, obligándoles por tanto a suprimir, con carácter prioritario y de manera sistemática, tales requisitos (sentencia Rina Services y otros, C-593/13, EU:C:2015:399, apartado 26).

- 44 Según resulta del artículo 14, punto 3, de esa Directiva, entre los requisitos así prohibidos figuran en especial los que limiten la libertad del prestador para elegir entre un establecimiento principal o secundario, y entre un establecimiento en forma de agencia, de sucursal o de filial. Pues bien, eso es precisamente lo que ocurre en la normativa nacional discutida, como se acaba de señalar en el apartado 42 de la presente sentencia.
- 45 Acerca de las justificaciones aducidas por el Gobierno húngaro, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que tanto del texto del artículo 14 de la Directiva 2006/123 como de la estructura general de ésta se deduce que los requisitos enumerados en ese artículo no se pueden justificar (sentencia *Rina Services* y otros, C-593/13, EU:C:2015:399, apartados 28 a 35).
- 46 El Tribunal de Justicia ha destacado en especial en ese sentido que esta prohibición sin posibilidad de justificación pretende garantizar la supresión sistemática y rápida de determinadas restricciones de la libertad de establecimiento que el legislador de la Unión y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia consideran que afectan gravemente al buen funcionamiento del mercado interior, y por tanto persigue un objetivo conforme con el Tratado FUE (sentencia *Rina Services* y otros, C-593/13, EU:C:2015:399, apartado 39).
- 47 Así pues, aunque el artículo 52 TFUE, apartado 1, permite a los Estados miembros justificar, por alguna de las razones que en él se enuncian, medidas nacionales que constituyan una restricción de la libertad de establecimiento, ello no significa sin embargo que el legislador de la Unión, al adoptar un acto de Derecho secundario, como es la Directiva 2006/123, que materializa una libertad fundamental reconocida por el Tratado, no pueda limitar determinadas excepciones, especialmente cuando, como ocurre en este caso, la disposición de Derecho secundario de que se trata no hace más que recoger una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en virtud de la cual un requisito como el discutido es incompatible con las libertades fundamentales que pueden invocar los operadores económicos (véase, en ese sentido, la sentencia *Rina Services* y otros, C-593/13, EU:C:2015:399, apartado 40).
- 48 Siendo así, se ha de acoger la parte de la primera alegación fundada en la infracción del artículo 14, punto 3, de esa Directiva.

– Sobre la segunda alegación, basada en la vulneración del artículo 15, apartados 1, 2, letra b), y 3, de la Directiva 2006/123

#### Alegaciones de las partes

- 49 En su segunda alegación, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que el artículo 13 del Decreto gubernamental n° 55/2011, puesto en relación con las otras disposiciones nacionales enumeradas en el apartado 37 de la presente sentencia, infringe el artículo 15, apartados 1, 2, letra b), y 3, de la Directiva 2006/123, al no reconocer, en relación con las condiciones previstas en ese artículo 13, letras a) a c), la actividad de los grupos cuya sociedad matriz no sea una sociedad constituida según el Derecho húngaro y cuyos miembros no operen con alguna de las formas de sociedades previstas por ese Derecho.
- 50 En ese sentido, la Comisión recuerda que el artículo 13 del Decreto gubernamental n° 55/2011 establece que, para poder emitir la tarjeta SZÉP, el prestador de servicios debe reunir las condiciones previstas en ese artículo 13, letras a) a c), en su caso a través de un grupo de sociedades reconocido por la Ley de sociedades mercantiles, o que opere efectivamente como tal, al que pertenezca.
- 51 Pues bien, según la Comisión, conforme a los artículos 55, apartados 1 y 3, y 64 de esa Ley únicamente una sociedad mercantil puede ser calificada como sociedad dominante de un grupo de sociedades, mientras que a tenor de los artículos 1, apartado 1, y 2, apartado 1, de la misma Ley la referida

sociedad mercantil debe disponer de un domicilio en el territorio húngaro y sólo puede constituirse con una forma prevista por esa Ley. Además, a su entender, el artículo 55, apartado 1, prevé que, en el caso de los grupos de sociedades, la sociedad controlada tiene que ser una SA o una SL, constituida según el Derecho húngaro y con domicilio en Hungría.

- 52 A juicio de la Comisión, esas exigencias vulneran así el artículo 15, apartados 2, letra b), y 3, de la Directiva 2006/123, que prevé que las empresas no pueden ser obligadas a constituirse adoptando una forma jurídica específica, salvo que esa obligación no sea discriminatoria y además sea necesaria y proporcionada. En efecto, en opinión de la Comisión, las referidas exigencias tienen carácter discriminatorio ya que desfavorecen manifiestamente a las sociedades mercantiles que no tengan su domicilio en Hungría, y el Gobierno húngaro no ha demostrado concretamente su necesidad y proporcionalidad.
- 53 En su defensa, el Gobierno húngaro alega en sustancia que las restricciones ligadas a la pertenencia a un grupo de empresas permiten asegurar que el emisor esté debidamente integrado en la vida económica húngara y que disponga de la infraestructura y la experiencia necesarias, en especial en materia de emisión y de gestión de vales electrónicos similares a la tarjeta SZÉP, de forma que esas restricciones están justificadas a la luz de los objetivos de protección de los consumidores y de los acreedores ya mencionados en el apartado 41 de la presente sentencia.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 54 Es oportuno recordar que conforme al artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2006/123, los Estados miembros deben examinar si en su ordenamiento jurídico están previstos los requisitos contemplados en el apartado 2 del mismo artículo, y hacer lo necesario para que dichos requisitos sean compatibles con las condiciones contempladas en el apartado 3 de éste.
- 55 El artículo 15, apartado 2, letra b), de la misma Directiva se refiere a la condición de que el prestador se constituya adoptando una forma jurídica particular como requisito para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio.
- 56 Las condiciones acumulativas enumeradas en el artículo 15, apartado 3, de la citada Directiva exigen, en primer término, 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 emplazamiento del domicilio social, en segundo término, que sean necesarios, al estar justificados por una razón imperiosa de interés general y, en tercer término, que sean proporcionados, por ser adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no ir más allá de lo necesario para conseguirlo, sin que se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.
- 57 El artículo 15, apartado 6, de la Directiva 2006/123 prevé además que a partir del 28 de diciembre de 2006 los Estados miembros únicamente podrán introducir nuevos requisitos del tipo de los contemplados en el apartado 2 del mismo artículo cuando éstos reúnan las condiciones establecidas en el apartado 3 de éste.
- 58 En el presente asunto, las alegaciones aducidas por la Comisión pretenden que se declare que las disposiciones nacionales especificadas en su recurso establecen requisitos como los enumerados en el artículo 15, apartado 2, letra b), de esa Directiva, y que, dado que éstos no se ajustan a las condiciones enunciadas en el apartado 3 del artículo 15, esas disposiciones nacionales infringen los apartados 1 a 3 de este último.
- 59 Es preciso comprobar por tanto si las exigencias derivadas de esas disposiciones nacionales están comprendidas, como mantiene la Comisión, en el artículo 15, apartado 2, letra b), de la misma Directiva.

- 60 Para determinar el alcance de esta última disposición se ha de atender no sólo a su texto, sino también a su finalidad y a su estructura, en el contexto del sistema creado por la Directiva 2006/123 (véase, por analogía, la sentencia Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, apartado 34).
- 61 El artículo 15, apartado 2, letra b), de esa Directiva se refiere, según sus términos, a los supuestos en los que se exija al «prestador» «constituirse» «adoptando una forma jurídica particular».
- 62 Del considerando 73 de esa Directiva resulta que ese es el supuesto, por ejemplo, de la obligación para un prestador de constituirse como persona jurídica, sociedad unipersonal, entidad sin ánimo de lucro o sociedad perteneciente únicamente a personas físicas. Según sugiere tanto el carácter no exhaustivo de esa enumeración como el contenido de ésta, el concepto de «forma jurídica particular» empleado en el artículo 15, apartado 2, letra b), de la misma Directiva debe entenderse en sentido amplio.
- 63 Esa interpretación amplia concuerda además con el objetivo de la Directiva 2006/123, que, según resulta de sus considerandos segundo y quinto, consiste en eliminar las restricciones a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros, a fin de contribuir a la realización del mercado interior libre y competitivo (véase, en especial, la sentencia Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, apartado 26). En efecto, una normativa de un Estado miembro que exige al prestador tener una forma o estatuto jurídico especiales constituye una importante restricción de la libertad de establecimiento de los prestadores y de la libre circulación de servicios (véanse, en ese sentido, en especial las sentencias Comisión/Italia, C-439/99, EU:C:2002:14, apartado 32, y Comisión/Portugal, C-171/02, EU:C:2004:270, apartados 41 y 42).
- 64 En el presente asunto, del artículo 13 del Decreto gubernamental n° 55/2011, puesto en relación con las otras disposiciones mencionadas en el apartado 37 de la presente sentencia, en particular las de la Ley de sociedades mercantiles, resulta que la cualidad de emisor de tarjetas SZÉP, en el caso de que el prestador se proponga cumplir los requisitos previstos en ese artículo 13 conjuntamente con otra sociedad en el seno de un grupo de sociedades, puede supeditarse a la condición de que ese emisor esté integrado en un grupo de sociedades, dentro del cual tenga la forma de una sociedad mercantil, y más específicamente de una SA o de una SL regida por el Derecho húngaro, por un lado, y, por otro lado, de que sea una filial de una sociedad mercantil regida por el Derecho húngaro, que a su vez cumpla los requisitos enunciados en el artículo 13, letras a) a c), del Decreto gubernamental n° 55/2011.
- 65 En esos casos se exige así acumulativamente al prestador de servicios que tenga personalidad jurídica, que adopte la forma de sociedad mercantil, de un tipo específico además, y que sea una filial de una sociedad que a su vez tenga forma mercantil. De esta manera esas exigencias tienen como efecto imponer a ese emisor varias restricciones relacionadas con su forma jurídica, en el sentido del artículo 15, apartado 2, letra b), de la Directiva 2006/123.
- 66 A tenor del artículo 15, apartado 3, letra a), de la Directiva 2006/123, los requisitos previstos en el apartado 2 del mismo artículo no son incompatibles con las disposiciones de esa Directiva a condición de que no sean discriminatorios, ni directa ni indirectamente, en función del lugar de su domicilio social, por lo que se refiere a las sociedades.
- 67 En el presente asunto, las restricciones mencionadas en el apartado 65 de la presente sentencia están acompañadas de la exigencia de que el prestador de servicios, así como la sociedad dominante del grupo de sociedades al que pertenezca en su caso, estén constituidos según el Derecho húngaro, lo que implica que su domicilio social esté situado en Hungría, en virtud de los artículos 1, apartado 1, 2 y 55, apartado 1, de la Ley de sociedades mercantiles.
- 68 De ello se desprende que no se cumplen las condiciones previstas en el artículo 15, apartado 3, letra a), de la Directiva 2006/123.



- 69 Aun siendo suficiente esa conclusión para apreciar la inobservancia de las condiciones enunciadas en el artículo 15, apartado 3, que son acumulativas, conviene observar además que, al limitarse a afirmar, para justificar las exigencias relacionadas con la forma jurídica del emisor de tarjetas SZÉP y de la sociedad matriz de éste, que es esencial que ese emisor y su sociedad matriz estén integrados en la vida económica húngara y que el emisor disponga de la experiencia y la infraestructura necesarias, el Gobierno húngaro no ha alegado ningún factor o argumento concreto que pudiera explicar de qué modo son necesarias y proporcionadas esas exigencias para asegurar que los emisores de tarjetas SZÉP ofrezcan las garantías de solvencia económica, de profesionalidad y de accesibilidad que se manifestaran necesarias para realizar los objetivos de protección de los usuarios de esas tarjetas y de los acreedores que invoca ese Gobierno.
- 70 Por cuanto precede se debe apreciar que las exigencias referidas a la forma jurídica del emisor de tarjetas SZÉP derivadas del artículo 13 del Decreto gubernamental n° 55/2011 y especificadas en el apartado 65 de la presente sentencia vulneran el artículo 15, apartados 1, 2, letra b), y 3 de la Directiva 2006/123, por lo que se ha de acoger la segunda alegación.

– Sobre la tercera alegación, basada en la infracción del artículo 15, apartados 1, 2, letra d), y 3, de la Directiva 2006/123

#### Alegaciones de las partes

- 71 En su tercera alegación, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que el artículo 13 del Decreto gubernamental n° 55/2011, puesto en relación con las otras disposiciones nacionales enunciadas en el apartado 37 de la presente sentencia, reserva la posibilidad de emitir la tarjeta SZÉP a los bancos y los establecimientos financieros, en cuanto únicos organismos que pueden reunir las condiciones previstas en ese artículo 13, incumpliendo las disposiciones del artículo 15, apartados 1, 2, letra d), y 3, de la Directiva 2006/123.
- 72 Según la Comisión, los requisitos prescritos por el artículo 13, letras a) a c), del Decreto gubernamental n° 55/2011, según los cuales un emisor de la tarjeta SZÉP debe, en primer término, disponer de una oficina abierta al público en cada localidad de Hungría cuya población exceda de 35 000 habitantes, en segundo término, haber emitido por sí mismo en su último ejercicio económico cerrado, en el marco de sus servicios de pago, al menos 100 000 instrumentos de pago que no sean en metálico y, en tercer término, contar al menos con dos años de experiencia en la emisión de tarjetas de vales electrónicos que concedan derecho a las prestaciones en especie en el sentido de la Ley IRPP, y haber emitido más de 25 000 tarjetas de vales en su último ejercicio económico cerrado, equivalen en realidad a exigir que todo emisor de la tarjeta SZÉP ejerza una actividad principal que corresponda a la de los establecimientos bancarios y financieros.
- 73 En ese sentido, resulta además del registro que lleva la Oficina húngara de licencias comerciales que sólo tres empresas bancarias con domicilio social en Hungría han logrado reunir esos requisitos.
- 74 Ahora bien, la Comisión afirma que la exigencia de ejercicio de una actividad principal de naturaleza bancaria y financiera no se ajusta a las condiciones enumeradas en el artículo 15, apartados 2, letra d), y 3, de la Directiva 2006/123, según las cuales, cuando las reglas nacionales reserven el acceso a una actividad de servicios a prestadores concretos debido a la índole específica de esa actividad, esa restricción debe ser no discriminatoria, necesaria y proporcionada.
- 75 Por una parte, según la Comisión, los requisitos enumerados en el artículo 13, letras a) a c), del Decreto gubernamental n° 55/2011 dan lugar a una discriminación indirecta porque sólo pueden ser cumplidos por empresas ya previamente establecidas en el mercado húngaro e impiden así que nuevas empresas penetren en éste, como confirma la constatación mencionada en el apartado 73 de la presente sentencia.

- 76 Por otro lado, a su entender, esos requisitos no son necesarios ni proporcionados.
- 77 En primer lugar, a juicio de la Comisión, el Gobierno húngaro no ha expuesto problemas concretos surgidos durante la vigencia de la normativa anterior que autorizaba la emisión por un círculo mucho más amplio de empresas de vales utilizables para obtener prestaciones en especie. En segundo lugar, en su opinión, el examen de la situación existente en los otros Estados miembros revela que éstos no establecen exigencias comparables a las impuestas en Hungría. En tercer lugar, según la Comisión, los objetivos de protección de los consumidores y de los acreedores alegados por el Gobierno húngaro podrían lograrse con medidas menos restrictivas, como por ejemplo la instauración de un sistema de supervisión de los emisores o un mecanismo de garantía bancaria, así como el recurso a un servicio de llamadas telefónicas o a representantes comerciales. En cuarto lugar, la Comisión afirma que ni siquiera los establecimientos de crédito a los que se asimilan los emisores de tarjetas SZÉP están sujetos en Hungría a requisitos legales análogos a los previstos por el artículo 13, letras a) a c), del Decreto gubernamental n° 55/2011.
- 78 En su defensa, el Gobierno húngaro alega dos razones imperiosas de interés general adecuadas a su juicio para justificar las exigencias enumeradas en el artículo 13, letras a) a c), que son la protección de los consumidores usuarios de tarjetas SZÉP y de los acreedores que aceptan la utilización de éstas frente a los riesgos ligados a la insolvencia del emisor de la tarjeta y a la incapacidad de éste para realizar efectivamente las prestaciones que le incumben.
- 79 Ese Gobierno alega en este sentido que en la fecha de presentación de su escrito de contestación ya se habían emitido casi un millón de tarjetas SZÉP y se habían concluido unos 55 000 contratos por las empresas emisoras con prestadores de servicios, mientras que las cifras disponibles para el año 2013 ponen de manifiesto que ese año circuló el equivalente a unos 227 millones de euros como consecuencia de más de 20 millones de operaciones realizadas con esas tarjetas.
- 80 Según el Gobierno húngaro, a la vista de la amplitud de la gestión logística y financiera que se espera así de los emisores de tarjetas SZÉP, las exigencias prescritas por el artículo 13, letras a) a c), del Decreto gubernamental n° 55/2011 son a la vez necesarias y proporcionadas en relación con los objetivos de protección aludidos en el apartado 76 de la presente sentencia, al garantizar que esos emisores dispongan de una red extensa de puntos de servicio cercanos a la clientela que ofrezcan a ésta posibilidades de contacto personal, de soporte financiero estable y proporcional al volumen de negocios proyectado, de experiencia en materia de gestión de sumas elevadas y de emisión de tarjetas electrónicas semejantes a la tarjeta SZÉP, así como de un modo de funcionamiento transparente y controlado en el orden financiero.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 81 Es oportuno recordar que el artículo 15, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123 se refiere a las exigencias que reservan el acceso a una actividad de servicios a una serie de prestadores concretos debido a la índole específica de esa actividad.
- 82 En el presente asunto, se ha de observar, de entrada, que, aun reconociendo que las disposiciones del artículo 13, letras a) a c), del Decreto gubernamental n° 55/2011 no contienen en su redacción una indicación expresa de que la emisión de tarjetas SZÉP esté reservada únicamente a los establecimientos bancarios o financieros, la Comisión sostiene que esas disposiciones nacionales corresponden al supuesto previsto por el artículo 15, apartado 2, letra d), de la referida Directiva ya que en la práctica sólo los operadores mencionados pueden ajustarse a esas disposiciones.

- 83 El Gobierno húngaro, que no niega que sea este realmente el efecto concreto de las disposiciones nacionales discutidas, expone en cambio por qué, a su entender, está plenamente justificado, a la vista de los riesgos creados por la emisión y la gestión de tarjetas SZÉP y de la complejidad y la sensibilidad especial de esa actividad, que ésta se reserve a establecimientos bancarios o financieros ya que ofrecen las garantías económicas, prudenciales, de pericia y de accesibilidad necesarias en esa materia.
- 84 Siendo así, es preciso verificar si las exigencias establecidas por el artículo 13, letras a) a c), del Decreto gubernamental n° 55/2011, sobre las cuales las partes concuerdan en que, conjuntamente, tienen como efecto, si no por objeto, reservar el acceso a la emisión de tarjetas SZÉP a prestadores singulares en razón de la naturaleza específica de esa actividad, se ajustan, como afirma el Gobierno húngaro y niega la Comisión, a las condiciones enunciadas en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123.
- 85 En ese sentido hay que comprobar ante todo, atendiendo al artículo 15, apartado 3, letra a), de la Directiva 2006/123, si esas exigencias no son directa ni indirectamente discriminatorias en función de la nacionalidad, o de la situación de su domicilio social en lo que se refiere a las sociedades.
- 86 Dada la naturaleza de las exigencias formuladas en el artículo 13, letras a) a c), del Decreto gubernamental n° 55/2011, que *a priori* parecen de posible cumplimiento únicamente por personas jurídicas, es preciso observar de entrada que esa disposición, que no enuncia ninguna condición expresa sobre la situación del domicilio social del emisor de tarjetas SZÉP, no implica por sí misma una discriminación directa basada en ese criterio, sin perjuicio de la constatación ya expuesta en los apartados 67 y 68 de la presente sentencia.
- 87 En cambio, hay que señalar que, toda vez que esa disposición prevé en particular, según resulta del artículo 13, letra a), del Decreto gubernamental n° 55/2011, que el emisor de tarjetas SZÉP debe disponer de una oficina abierta al público en cada localidad de Hungría cuya población exceda de 35 000 habitantes, las exigencias acumulativas establecidas en el artículo 13, letras a) a c) de ese Decreto gubernamental sólo pueden ser cumplidas por establecimientos bancarios o financieros cuyo domicilio social esté en Hungría, como confirma la apreciación de la Comisión, que no refuta el Gobierno húngaro, expuesta en el apartado 73 de la presente sentencia.
- 88 Aunque fundadas en criterios distintos de la situación del domicilio social en el Estado miembro interesado, esas exigencias pueden dar lugar de hecho al mismo resultado que la imposición de una condición relativa a la situación de ese domicilio, por lo que se deben considerar, como resulta en particular del considerando 65 de la Directiva 2006/123, como aptas para generar una discriminación indirecta, a la que se refiere el artículo 15, apartado 3, letra a), de esa Directiva.
- 89 Según se ha manifestado en el apartado 42 de la presente sentencia, las partes concuerdan además en que, en virtud del artículo 13 del Decreto gubernamental n° 55/2011, puesto en relación con las otras disposiciones del Derecho nacional enumeradas en el apartado 37 de la presente sentencia, únicamente las sociedades que tengan su domicilio social en Hungría, con exclusión de las sucursales húngaras de sociedades constituidas en otro Estado miembro, pueden operar en Hungría como emisor de la tarjeta SZÉP.
- 90 Toda vez que las condiciones enunciadas en el artículo 15, apartado 3, de la Directiva 2006/123 son acumulativas, como se ha recordado en el apartado 69 de la presente sentencia, esa constatación basta para apreciar la inobservancia de la referida disposición.
- 91 Por otro lado, suponiendo que exigencias como las establecidas por las disposiciones del artículo 13, letras a) a c), del Decreto gubernamental n° 55/2011 persigan, según mantiene el Gobierno húngaro, un objetivo de protección de los consumidores y de los acreedores, al proponerse asegurar que los emisores de tarjetas SZÉP ofrezcan garantías suficientes en términos de solvencia económica, de profesionalidad y de accesibilidad, es preciso señalar que ese Gobierno no ha acreditado que las

exigencias referidas se ajusten a las condiciones enunciadas en el artículo 15, apartado 3, letra c), de esa Directiva, en particular la de que no haya medidas menos restrictivas para lograr el objetivo pretendido.

- 92 Es preciso señalar en ese sentido que, por su efecto combinado, esas exigencias conducen a reservar la emisión de tarjetas SZÉP únicamente a las instituciones que puedan acreditar a la vez una experiencia en materia de emisión tanto de instrumentos de pago que no sean en metálico como de tarjetas de vales electrónicos que concedan derecho a prestaciones en especie, según la normativa nacional considerada, y el hecho de disponer de numerosas oficinas en el territorio húngaro.
- 93 Pues bien, aun suponiendo que se hiciera abstracción del carácter discriminatorio de esas exigencias, hay que señalar que medidas menos restrictivas de la libertad de establecimiento que las derivadas del artículo 13, letras a) a c), del Decreto gubernamental n° 55/2011 permitirían alcanzar los objetivos alegados por el Gobierno húngaro, a saber, asegurarse de que los emisores de tarjetas SZÉP ofrecen las garantías de solvencia económica, de profesionalidad y de accesibilidad que se manifestaran necesarias para la protección de los usuarios de esas tarjetas y de los acreedores.
- 94 Como ha alegado la Comisión, de esa clase serían medidas que, a reserva de comprobar que cumplieran las exigencias del Derecho de la Unión, se propusieran, por ejemplo, someter a los emisores de tarjetas SZÉP a un sistema de supervisión o a un mecanismo de garantía bancaria o de seguro (véase, por analogía, la sentencia Comisión/Portugal, C-171/02, EU:C:2004:270, apartado 43) y que previeran el recurso por el emisor a servicios de telefonía o a agentes comerciales.
- 95 De las anteriores consideraciones se sigue que los requisitos enunciados en el artículo 13, letras a) a c), del Decreto gubernamental n° 55/2011 infringen las disposiciones del artículo 15, apartados 1, 2, letra d), y 3, de la Directiva 2006/123, por lo que se debe acoger la tercera alegación.

– Sobre la cuarta alegación, fundada en la infracción del artículo 16 de la Directiva 2006/123

#### Alegaciones de las partes

- 96 En su cuarta alegación, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que el artículo 13 del Decreto gubernamental n° 55/2011 vulnera el artículo 16 de la Directiva 2006/123, al exigir la existencia de un establecimiento en Hungría para la emisión de la tarjeta SZÉP.
- 97 En efecto, según la Comisión, el artículo 16, apartado 2, letra a), de esa Directiva prohíbe expresamente a los Estados miembros imponer a un prestador de servicios establecido en otro Estado miembro la obligación de estar establecido en su territorio, a menos que concurran las condiciones enunciadas en el apartado 1 de ese artículo, a saber, que la medida considerada no sea directa o indirectamente discriminatoria, que esté justificada por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente, y que sea necesaria y proporcionada.
- 98 Pues bien, a juicio de la Comisión, las razones generales de protección de los consumidores y de los acreedores invocadas por el Gobierno húngaro no forman parte de las categorías de objetivos mencionados en el artículo 16, apartado 1, de dicha Directiva, y además ese Gobierno no ha demostrado de modo alguno la necesidad y la proporcionalidad de la medida discutida en relación con los objetivos que alega.
- 99 La Comisión refuta además que el artículo 16 de esa Directiva no sea aplicable en el presente caso. Según ella, es viable en la práctica, en contra de lo que sostiene el Gobierno húngaro, que una empresa establecida en otro Estado miembro emita tarjetas SZÉP de manera transfronteriza, en

especial a partir de y con destino a zonas relativamente cercanas a la frontera, sin estar establecida en Hungría. Además, a su entender, esa empresa también tendría el derecho a utilizar en el territorio húngaro la infraestructura necesaria para ejecutar su prestación sin estar obligada a establecerse en él.

- 100 En su defensa, el Gobierno húngaro alega previamente que la normativa sobre la tarjeta SZÉP sólo debe apreciarse en relación con la libertad de establecimiento, dado que la libre prestación de servicios es en este caso totalmente secundaria respecto a la libertad de establecimiento y puede vincularse a éste. Según ese Gobierno, atendiendo en especial a los datos ya expuestos en el apartado 79 de la presente sentencia, la emisión de las referidas tarjetas implica que el operador esté ligado a la vida económica y social del Estado miembro del lugar de la prestación y que ofrezca sus servicios a partir de un establecimiento situado en ese Estado miembro de modo permanente y continuado, con destino a todo el territorio de ese Estado miembro y no sólo a ciertas zonas fronterizas.
- 101 El Gobierno húngaro mantiene además que, incluso suponiendo que un prestador de servicios deseara ejercer esa actividad en un marco transfronterizo, las propiedades objetivas de la actividad considerada y los fines de interés general de protección de los consumidores y de los acreedores ya mencionados justificarían en tal caso que la normativa nacional en cuestión vincule el ejercicio de esa actividad a condiciones rigurosas que sólo pueden cumplir los prestadores establecidos en Hungría.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 102 A tenor del artículo 16, apartado 2, letra a), de la Directiva 2006/123, los Estados miembros no pueden restringir la libre prestación de servicios por parte de un prestador establecido en otro Estado miembro, mediante la imposición de la obligación de que el prestador esté establecido en el territorio nacional.
- 103 Según resulta del artículo 4, punto 5, de esa Directiva, por «establecimiento» se entenderá el ejercicio efectivo de una actividad económica a que se hace referencia en el artículo 49 TFUE por una duración indeterminada y por medio de una infraestructura estable a partir de la cual se lleva a cabo efectivamente la prestación de servicios.
- 104 Hay que recordar ante todo en ese sentido que el artículo 13, letra a), del Decreto gubernamental n° 55/2011 somete la actividad de emisión de tarjetas SZÉP, de la que consta que constituye una actividad económica prevista en el artículo 49 TFUE, al requisito específico de que el emisor disponga de una oficina abierta al público en cada localidad de Hungría cuya población exceda de 35 000 habitantes.
- 105 Pues bien, es manifiesto que esa disposición exige así a todo prestador deseoso de ejercer esa actividad que disponga en Hungría de una infraestructura estable a partir de la que se asegure realmente la prestación de servicios.
- 106 Así sucede en los diversos supuestos previstos en el artículo 13 del Decreto gubernamental n° 55/2011, a saber, según que el prestador disponga de esas oficinas por sí mismo o a través de un grupo de sociedades al que pertenezca, o también junto con una mutua con la que el prestador mantenga una relación contractual desde al menos 5 años. En ese sentido, se ha de señalar que, como resulta del considerando 37 de la Directiva 2006/123, un establecimiento puede adoptar incluso la forma de una oficina dirigida por una persona independiente del prestador pero autorizada a actuar de manera permanente por éste, como sería el caso de una agencia.
- 107 De lo antes expuesto se sigue que el artículo 13 del Decreto gubernamental n° 55/2011 establece una obligación, en el sentido del artículo 16, apartado 2, letra a), de esa Directiva, de que el emisor de tarjetas SZÉP tenga un establecimiento en el territorio húngaro.

- 108 Debe desestimarse al respecto la objeción del Gobierno húngaro basada en que el artículo 16 de la Directiva 2006/123 deja de ser aplicable cuando una medida nacional pueda infringir simultáneamente ese artículo y las disposiciones de la misma Directiva relativas a la libertad de establecimiento, y se ponga de manifiesto que el recurso a la prestación de servicios transfronteriza es puramente teórico, o en todo caso mucho menos frecuente en la práctica que el ejercicio de la libertad de establecerse en el Estado miembro interesado para prestar servicios en él.
- 109 Por un lado, es preciso observar que el Gobierno húngaro no ha demostrado que en la práctica fuera imposible y carente de interés para un prestador de servicios establecido en un Estado miembro prestar un servicio como la emisión y la gestión de la tarjeta SZÉP en otro Estado miembro sin disponer en éste de una infraestructura estable a partir de la que se preste realmente ese servicio.
- 110 Por otro lado, es preciso señalar que la argumentación del Gobierno húngaro no tiene apoyo en el artículo 16 de la Directiva 2006/123 ni en ninguna otra disposición de ésta, y además no tiene en cuenta los objetivos esenciales pretendidos por el legislador de la Unión.
- 111 Basta recordar ante todo que, según resulta de su artículo 1, puesto en relación con sus considerandos 2 y 5, esa Directiva establece disposiciones generales cuyo objeto es eliminar las restricciones a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre éstos, a fin de contribuir a la realización de un mercado interior libre y competitivo (véase la sentencia Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 112 A tenor de su considerando 5, la referida Directiva se propone permitir que el prestador desarrolle sus actividades de servicios dentro del mercado interior, ya sea estableciéndose en un Estado miembro, ya sea acogándose a la libre circulación de servicios, pudiendo elegir entre estas dos libertades en función de su estrategia de desarrollo en cada Estado miembro.
- 113 Además, de los términos de los artículos 2, apartado 1, y 4 de la Directiva 2006/123 se deduce que ésta se aplica a toda actividad económica no asalariada, que realice normalmente a cambio de una contraprestación un prestador establecido en un Estado miembro, tanto si lo está de manera permanente y continuada en el Estado miembro de destino como si no, sin perjuicio de las actividades expresamente excluidas (véase, en ese sentido, la sentencia Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, apartado 32).
- 114 Finalmente, a tenor del artículo 16, apartado 1, párrafo primero, de la misma Directiva, los Estados miembros deben respetar el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos. A su vez, el apartado 2, letra a), del artículo 16 prevé que los Estados miembros no pueden restringir la libre prestación de servicios por un prestador establecido en otro Estado miembro mediante la imposición de la obligación de que el prestador esté establecido en el territorio nacional.
- 115 También se ha de desestimar la argumentación del Gobierno húngaro, que subsidiariamente pretende justificar la restricción discutida por consideraciones basadas en la protección de los consumidores y de los acreedores, y encaminadas a asegurar que los emisores de tarjetas SZÉP ofrezcan garantías suficientes de solvencia económica, de profesionalidad y de accesibilidad.
- 116 En ese sentido, con independencia de si una exigencia como la prevista en el artículo 16, apartado 2, letra a), de la Directiva 2006/123 puede justificarse conforme a este mismo artículo 16, y de la circunstancia de que los objetivos que invoca el Gobierno húngaro no se incluyen entre las razones imperiosas de interés general a las que se refieren los apartados 1 y 3 del referido artículo 16, basta señalar que en cualquier caso una exigencia como la establecida por el artículo 13, letra a), del Decreto gubernamental n° 55/2011 tampoco se ajustaría a la condición de proporcionalidad enunciada en el artículo 16, apartado 1, letra c), de esa Directiva ni siquiera en relación con esos objetivos, puesto

que éstos se podrían lograr con medidas menos restrictivas y limitativas de la libre prestación de servicios que las resultantes de ese exigencia, como, por ejemplo, las mencionadas en el apartado 94 de la presente sentencia, suponiendo su conformidad con el Derecho de la Unión.

117 De las anteriores consideraciones resulta que debe acogerse la cuarta alegación.

Sobre las alegaciones fundadas en la infracción de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE

118 Como sea que se han acogido las alegaciones de la Comisión aducidas a título principal y fundadas en la infracción de los artículos 14 a 16 de la Directiva 2006/123, no ha lugar a examinar las alegaciones basadas en la vulneración de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE que la Comisión arguye a título subsidiario.

*Sobre las alegaciones referidas a las condiciones de emisión de los vales Erzsébet*

Alegaciones de las partes

119 En las pretensiones de su demanda, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que el régimen de los vales Erzsébet regulado por la Ley n° CLVI, de 21 de noviembre de 2011, y la Ley Erzsébet, que crea un monopolio a favor de organismos públicos en el ámbito de la emisión de los vales de comidas frías y que entró en vigor sin un período transitorio ni medidas transitorias adecuados, es contrario a los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, dado que los artículos 1, 5 y 477 de la Ley n° CLVI, de 21 de noviembre de 2011, y los artículos 2, apartados 1 y 2, 6 y 7 de la Ley Erzsébet establecen restricciones no proporcionadas.

120 La Comisión expone que, en virtud del artículo 71, apartado 1, de la Ley IRPP, en su versión modificada por la Ley n° CLVI, de 21 de noviembre de 2011, la compra de comidas listas para el consumo ya no se califica como prestación en especie más que cuando se realiza mediante los vales Erzsébet. Destaca además que, en virtud de las disposiciones nacionales referidas en el anterior apartado de la presente sentencia, sólo la FNHO está facultada para emitir esos vales.

121 Pues bien, según la Comisión, la situación monopolística creada así en el mercado de la emisión de vales que confieren derecho a esa prestación en especie impide totalmente el ejercicio por los operadores establecidos en otros Estados miembros de sus libertades de prestación de servicios y de establecimiento en relación con esa actividad y vulnera de esa manera los artículos 49 TFUE y 56 TFUE. La Comisión puntualiza en ese sentido que su recurso concierne únicamente a ese aspecto del régimen de los vales Erzsébet, y en modo alguno a las acciones de política social desarrolladas por la FNHO en el contexto del programa de ese mismo nombre, como las ayudas directas y específicas para las personas socialmente desfavorecidas.

122 Según la Comisión, dado que la actividad de emisión de vales objeto de este recurso se ejerce a cambio de remuneración, esa actividad, que anteriormente ya ejercían en Hungría, y la siguen ejerciendo en numerosos Estados miembros, sociedades mercantiles, constituye una actividad económica incluida en el ámbito de aplicación del Tratado. La Comisión, haciendo referencia a la sentencia *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36), alega que esa actividad no se puede considerar como una medida de orden social ya que la decisión de que los empleados se beneficien o no de los vales Erzsébet en concepto de prestaciones en especie, en condiciones fiscalmente ventajosas, corresponde discrecionalmente al empresario, sin que se persiga un objetivo social que dé aplicación al principio de solidaridad bajo el control del Estado.

123 La Comisión afirma además que el monopolio controvertido no se justifica por ninguna razón imperiosa de interés general ni se ajusta a las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad.

- 124 En efecto, a su entender, por una parte, no cabe invocar en concepto de razones imperiosas la circunstancia de que los beneficios de la actividad considerada deban ser exclusivamente dedicados por la FNHO a realizar objetivos sociales, ni la supuesta insuficiencia de recursos presupuestarios disponibles que pudiera crear un riesgo grave para el equilibrio financiero del sistema de seguridad social. En opinión de la Comisión, el monopolio discutido tampoco responde a una necesidad de preservar la coherencia del sistema fiscal húngaro.
- 125 Por otra parte, a su juicio, para lograr el objetivo de financiación de las prestaciones sociales perseguido en este caso existen otros medios menos restrictivos que la instauración de ese monopolio, como, por ejemplo, la utilización del presupuesto público, la imposición de una contribución de solidaridad que grave las prestaciones en especie en cuestión, una disminución de la desgravación fiscal correspondiente, o también la adquisición de vales Erzsébet por los poderes públicos para distribuirlos entre los más necesitados, o incluso la imposición a los emisores de la obligación de poner esos vales a disposición de las autoridades encargadas de los asuntos sociales.
- 126 Además, según la Comisión, el monopolio discutido se estableció sin un período transitorio apropiado, generando así grandes pérdidas para las empresas activas hasta entonces en el mercado afectado.
- 127 En su defensa, el Gobierno húngaro aduce la inadmisibilidad de las alegaciones de la Comisión porque las pretensiones de la demanda carecen de precisión y son equívocas.
- 128 Según el Gobierno húngaro, esas pretensiones contienen un error material dado que se refieren a los artículos 1 y 5 de la Ley n° CLVI, de 21 de noviembre de 2011, en lugar de al artículo 1, apartado 5, de esa Ley. Además, a su entender, el artículo 477 de ésta y el artículo 7 de la Ley Erzsébet sólo tienen por objeto la entrada en vigor de esas leyes y no pueden por tanto infringir el Derecho de la Unión. Por último, tampoco se manifiesta con claridad por qué razón alega la Comisión la infracción de éste a causa de los artículos 2, apartados 1 y 2, y 6 de la Ley Erzsébet.
- 129 Por otro lado, a juicio del Gobierno húngaro, la referencia por la Comisión al conjunto de las disposiciones determinantes de la normativa sobre el programa Erzsébet contradice su afirmación de que el presente recurso no concierne a las acciones de política social ejecutadas en el marco de ese programa.
- 130 A título principal el Gobierno húngaro alega sobre el fondo que sólo si un Estado miembro ha decidido hacer de una actividad una actividad económica ordinaria ésta se encuentra abierta a la libre competencia y sujeta a las reglas del Tratado.
- 131 Ahora bien, a su entender, no es así en el caso de la emisión de vales Erzsébet, que no consiste en ofrecer bienes o servicios en un mercado determinado, es decir, en condiciones de mercado y con fin de lucro, ya que en virtud de la Ley Erzsébet los ingresos procedentes de esa actividad deben ser afectados por la FNHO al cumplimiento de las misiones de interés general que se le han asignado.
- 132 Acerca de la jurisprudencia iniciada por la sentencia *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36), el Gobierno húngaro mantiene que el programa Erzsébet descansa ciertamente en el principio de solidaridad ya que los vales Erzsébet también se atribuyen como una ayuda social directa en función de los recursos de los beneficiarios, e incluso cuando los ofrecen a sus empleados como una contrapartida salarial esos empresarios actúan al mismo tiempo como actores conscientes de la financiación de esos programas sociales. El Estado ejerce además un control toda vez que la FNHO cumple misiones de servicio público ordenadas por el Estado y un delegado del ministro responsable del programa Erzsébet está encargado de formular propuestas para desarrollar ese programa y preparar las reglamentaciones necesarias para su ejecución.



- 133 Según el Gobierno húngaro, como efecto de la nueva regulación en vigor, la emisión de los vales Erzsébet se ha integrado así en el sistema de protección social a cuyos recursos contribuye, incitando fiscalmente a los empresarios a contribuir a ese sistema, lo que se ajusta al principio de que el Derecho de la Unión no afecta a la competencia de los Estados miembros para organizar sus sistemas de seguridad social y asegurar libremente su financiación y equilibrio económico.
- 134 El Gobierno húngaro arguye además que, dado que los vales Erzsébet confieren derecho a una ventaja fiscal y sólo tienen por tanto sentido en el contexto de la política fiscal de un Estado miembro determinado, el mercado de esos vales no es un mercado transfronterizo sino estrictamente nacional, que sólo existe si el Estado miembro interesado lo establece, de modo que este último tiene libertad para decidir emitir él mismo esos instrumentos de política fiscal o abrir esa actividad a la competencia.
- 135 Además, a su entender, no ha lugar a una analogía con la situación en materia de actividades de juegos de azar porque no hay posibilidad en este caso de que un emisor penetre en el mercado de un Estado miembro determinado con vales emitidos y puestos en circulación en el marco de la reglamentación fiscal de otro Estado miembro, ni existe por tanto una actividad «análoga» desarrollada en el primer Estado miembro.
- 136 El Gobierno húngaro alega subsidiariamente que la instauración de un monopolio de Estado se justifica en cualquier caso por razones imperiosas ligadas a consideraciones de política social, salarial y fiscal.
- 137 En primer término, en opinión del Gobierno húngaro, forma parte de la política social de todo Estado miembro elegir libremente el modo de financiación de las prestaciones sociales en su territorio. A diferencia de las actividades de juego y apuestas que generan riesgos de adicción y de fraude y deben ser controladas y reducidas por tanto, en el caso de la emisión de los vales Erzsébet no hay ninguna razón válida para exigir que la financiación de las actividades de interés público sólo sea una consecuencia beneficiosa accesoria.
- 138 En segundo lugar, según el Gobierno húngaro, puesto que todo Estado miembro tiene libertad para determinar en qué medida esos vales, que confieren derecho a una ventaja fiscal, pueden ser atribuidos a los empleados, y la amplitud de esa ventaja, también tiene la libertad de reservarse su emisión, como un componente de sus políticas salarial y fiscal.
- 139 En lo que atañe a las medidas supuestamente menos lesivas para la competencia que la Comisión invoca, el Gobierno húngaro mantiene que, incluso si un objetivo de interés general perseguido por un Estado miembro pudiera ser alcanzado con otros medios, como, por ejemplo, la organización de la actividad basándola en el mercado y la imposición de esa actividad, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido en su sentencia Läära y otros (C-124/97, EU:C:1999:435), que atribuir la actividad en cuestión a un organismo público obligado a afectar todos los ingresos a un objetivo definido es un medio más eficaz de alcanzar el objetivo pretendido.
- 140 Sobre la omisión reprochada de un período transitorio suficiente, el Gobierno húngaro mantiene que la Comisión no ha acreditado sus afirmaciones sobre las consecuencias concretas para los operadores interesados de la entrada en vigor de las disposiciones nacionales que establecen el monopolio discutido. Además, a su juicio, en lo que atañe a la concesión de ventajas fiscales las empresas no pueden esperar fundadamente que no se produzcan modificaciones de la normativa en vigor.

## Apreciación del Tribunal de Justicia

### – Sobre la admisibilidad

- 141 En virtud del artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia y de la jurisprudencia al respecto, el escrito de demanda debe contener la cuestión objeto del litigio, los motivos y las alegaciones invocados y una exposición concisa de dichos motivos. 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 tenor del propio escrito de demanda y que las pretensiones de éste deben ser formuladas de manera inequívoca para que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* ni omita pronunciarse sobre una alegación (véase, en especial, la sentencia Parlamento/Consejo, C-317/13 y C-679/13, EU:C:2015:223, apartado 17 y jurisprudencia citada).
- 142 En el presente asunto, de las pretensiones de la demanda y de los argumentos expuestos en ella resulta que la Comisión solicita mediante su motivo que se declare que se infringen los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, en cuanto la normativa nacional especificada en esa demanda reserva a un organismo público nacional en régimen de monopolio la emisión de vales que permiten la concesión en condiciones fiscalmente ventajosas de una prestación en especie en forma de comidas listas para el consumo, y la instauración de ese monopolio tuvo lugar sin medidas transitorias apropiadas.
- 143 Debe observarse que la errata de la Comisión al hacer referencia en las pretensiones de su demanda a los artículos 1 y 5 de la Ley n° CLVI, de 21 de noviembre de 2011, que dio lugar al posterior envío de una rectificación por la Comisión, no llevó al Gobierno húngaro a error sobre el alcance del presente recurso ya que ese mismo Gobierno manifestó en su escrito de contestación que se debía entender claramente que se hacía referencia al artículo 1, apartado 5, de esa Ley, cuyo objeto era modificar el artículo 3, punto 87, de la Ley IRRP.
- 144 En segundo término, el hecho de que la Comisión mencionara en sus pretensiones el artículo 477 de la Ley n° CLVI, de 21 de noviembre de 2011, y el artículo 7 de la Ley Erzsébet se explica con facilidad porque esos artículos se relacionan con la entrada en vigor de las disposiciones nacionales discutidas, que la Comisión censura en especial por no incluir medidas transitorias apropiadas, como se acaba de recordar.
- 145 Finalmente, según resulta de la redacción de las pretensiones y de los motivos de la demanda, los artículos 2, apartados 1 y 2, y 6 de la Ley Erzsébet se mencionan en lugar del artículo 1, apartado 5, de la Ley n° CLVI, de 21 de noviembre de 2011, tan sólo en cuanto resulta de esas disposiciones nacionales que se atribuye a la FNHO un monopolio en la emisión de vales que permiten al empresario conceder a sus empleados en condiciones fiscalmente ventajosas una prestación en especie en forma de vales para la adquisición de comidas listas para el consumo.
- 146 Siendo así, se ha de apreciar que la demanda se ajusta a las exigencias recordadas en el apartado 141 de la presente sentencia, por lo que debe desestimarse la causa de inadmisión argüida por el Gobierno húngaro.

### – Sobre el fondo

- 147 En primer lugar es preciso determinar si la emisión de vales objeto del presente recurso entra en el ámbito de aplicación de los artículos 49 TFUE o 56 TFUE o queda fuera de él porque no constituyera una actividad económica, como mantiene el Gobierno húngaro.

- 148 Es importante recordar que el objetivo de la libertad de establecimiento garantizada en el artículo 49 TFUE es permitir a un nacional de un Estado miembro crear un establecimiento secundario en otro Estado miembro para ejercer en él sus actividades y favorecer de este modo la interpenetración económica y social en el interior de la Comunidad en el ámbito de las actividades no asalariadas. La libertad de establecimiento implica, a tal efecto, la posibilidad de que un nacional comunitario participe, de forma estable y continua, en la vida económica de un Estado miembro distinto de su Estado miembro de origen, y de que se beneficie de ello ejerciendo de manera efectiva una actividad económica por medio de una instalación permanente y por una duración indeterminada (véase en especial, en ese sentido, la sentencia Cadbury Schweppes y Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, apartados 53 y 54 y jurisprudencia citada).
- 149 De la jurisprudencia resulta que una actividad económica puede consistir en ofrecer tanto bienes como servicios (véase en especial, en ese sentido, la sentencia Pavlov y otros, C-180/98 a C-184/98, EU:C:2000:428, apartado 75 y jurisprudencia citada).
- 150 La libre prestación de servicios reconocida por el artículo 56 TFUE abarca todas las prestaciones que no se ofrezcan de una manera estable y continua, a partir de un domicilio profesional en el Estado miembro de destino (véanse, en especial, las sentencias Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, apartado 22, y Comisión/Portugal, C-171/02, EU:C:2004:270, apartado 25).
- 151 A tenor del artículo 57 TFUE, con arreglo a los Tratados se considerarán como servicios las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, que comprenden en particular las actividades de carácter mercantil.
- 152 Como ha recordado repetidas veces el Tribunal de Justicia, el concepto de servicios no se debe interpretar restrictivamente (véase en especial, en ese sentido, la sentencia Deliège, C-51/96 y C-191/97, EU:C:2000:199, apartado 52 y jurisprudencia citada).
- 153 En virtud de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ese concepto implica «prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración», siendo la característica esencial de la remuneración que ésta constituye la contrapartida económica de la prestación considerada (véase, en especial, la sentencia Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, apartados 28 y 29 y jurisprudencia citada).
- 154 El factor determinante que hace que una actividad esté comprendida en el ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre prestación de servicios, y por tanto de las referidas a la libertad de establecimiento, es su carácter económico, a saber, que la actividad no debe ejercerse sin contrapartida. En cambio, en contra de lo alegado por el Gobierno húngaro, no es necesario, a este respecto, que el prestador persiga el objetivo de obtener un beneficio (véase, en ese sentido, la sentencia Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, apartados 32 y 33 y jurisprudencia citada).
- 155 Además, poco importa quién remunera al prestador del servicio. En efecto, el artículo 57 TFUE no exige que el servicio prestado sea pagado por sus beneficiarios (véase, en especial, la sentencia OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, apartado 62 y jurisprudencia citada).
- 156 Pues bien, consta que, en el contexto de la actividad de emisión y de gestión de vales Erzsébet objeto del presente asunto, la prestación realizada por la FNHO, a favor conjuntamente de los empresarios, de sus empleados y de los proveedores que aceptan esos vales, da lugar al pago de una contrapartida económica a la FNHO, que tiene un carácter retributivo para ésta (véase, por analogía, la sentencia Danner, C-136/00, EU:C:2002:558, apartado 27).

- 157 Hay que recordar que la circunstancia de que la normativa nacional establezca que los beneficios obtenidos por la FNHO mediante esa actividad deben ser exclusivamente afectados a ciertos objetivos de interés general no basta para modificar la naturaleza de la actividad de que se trata y privarla de su carácter económico (véase en especial, en ese sentido, la sentencia Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, apartado 35).
- 158 Suponiendo que la jurisprudencia expresada en la sentencia *Cisal* (C-218/00, EU:C:2002:36) y desarrollada en el ámbito del Derecho de la competencia fuera aplicable en materia de libre prestación de servicios y de libertad de establecimiento, el Gobierno húngaro no ha demostrado en modo alguno que la actividad de emisión de vales *Erzsébet* objeto del presente recurso constituya una aplicación del principio de solidaridad, como exige esa jurisprudencia, para que se pueda apreciar la existencia de una actividad social antes que económica.
- 159 Por una parte, es preciso señalar que, como afirma la Comisión y ha observado el Abogado General en el punto 207 de sus conclusiones, el empresario decide libremente atribuir o no a los trabajadores asalariados los vales *Erzsébet* que les permiten obtener prestaciones en especie en forma de comidas listas para el consumo y determina también libremente el importe de esos vales, que no dependen en modo alguno de la situación personal ni los recursos de los trabajadores interesados.
- 160 Por otra parte, se debe apreciar que la circunstancia invocada por el Gobierno húngaro, de suponerla acreditada, de que la FNHO pueda atribuir directamente vales, designados también con la denominación «*Erzsébet*», en concepto de ayuda social a personas necesitadas, en especial para sufragar vacaciones, no afectaría a la calificación económica de la actividad de emisión de vales *Erzsébet* a la que se refiere específicamente el recurso de la Comisión, actividad que, como se acaba de recordar, consiste en la emisión de vales que permiten adquirir comidas listas para el consumo, y que pueden conceder en condiciones fiscalmente ventajosas los empresarios a sus empleados en concepto de prestaciones en especie.
- 161 En lo que atañe al aspecto fiscal, conviene añadir que la circunstancia de que los destinatarios del servicio considerado se beneficien de una ventaja fiscal no afecta en nada al hecho de que el emisor presta ese servicio a cambio de una remuneración, por lo que esa actividad, que se ajusta así a la definición de servicio contenida en las disposiciones del Tratado sobre la libre prestación de servicios, entra en el ámbito de éstas (véanse, en ese sentido, las sentencias *Skandia* y *Ramstedt*, C-422/01, EU:C:2003:380, apartados 22 a 28, y *Comisión/Alemania*, C-318/05, EU:C:2007:495, apartados 65 a 82).
- 162 De las anteriores consideraciones se sigue que una actividad como la emisión de vales *Erzsébet*, objeto del recurso, debe ser considerada un «servicio» en el sentido del artículo 57 TFUE, y en términos más generales una actividad económica incluida en el ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento.
- 163 En segundo término, acerca de la argumentación del Gobierno húngaro de que la emisión de vales que dan lugar a una prestación en especie en virtud únicamente de la normativa fiscal del Estado miembro de acogida no es análoga a la actividad que los emisores establecidos en otros Estados miembros desarrollan en éstos, por lo que esos emisores no pueden invocar fundadamente la libre prestación de servicios, basta recordar que el derecho, reconocido por el artículo 56 TFUE, de un operador económico establecido en un Estado miembro a prestar servicios en otro Estado miembro no está supeditado a la condición de que dicho operador preste igualmente tales servicios en el Estado miembro en el que esté establecido. A este respecto, el artículo 56 TFUE exige únicamente que el prestador esté establecido en un Estado miembro distinto al del destinatario (véase, en especial, la sentencia *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, apartado 43 y jurisprudencia citada).

- 164 En tercer lugar, consta que una normativa nacional como la discutida en este asunto, que somete el ejercicio de una actividad económica a un régimen de exclusividad a favor de un único operador público o privado, constituye una restricción tanto de la libertad de establecimiento como de la libre prestación de servicios (véanse en especial, en ese sentido, las sentencias *Läärä y otros*, C-124/97, EU:C:1999:435, apartado 29; *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, EU:C:2006:208, apartados 33 y 34; y *Stoß y otros*, C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 y C-410/07, EU:C:2010:504, apartados 68 y 107).
- 165 En cuarto lugar, queda por apreciar no obstante si, como alega el Gobierno húngaro, ese obstáculo a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios puede estar justificado por razones imperiosas de interés general, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase en especial, en ese sentido, la sentencia *Stoß y otros*, C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 y C-410/07, EU:C:2010:504, apartado 69 y jurisprudencia citada).
- 166 En virtud de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tales restricciones sólo pueden justificarse si responden a razones imperativas de interés general, si son apropiadas para garantizar la realización del objetivo de interés general que se proponen y si no van más allá de lo necesario para su consecución (véanse, en especial, las sentencias *Läärä y otros*, C-124/97, EU:C:1999:435, apartado 31, y *OSA*, C-351/12, EU:C:2014:110, apartado 70).
- 167 Por una parte, en lo que atañe a la justificación fundada en consideraciones de política social que arguye el Gobierno húngaro, hay que recordar en primer lugar que, según resulta de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, enunciada a propósito del sector de juegos y apuestas, la mera circunstancia de que los beneficios derivados de una actividad económica ejercida en el contexto de derechos especiales o exclusivos se utilicen para la financiación de actividades o de obras sociales no puede considerarse como un motivo que justifique objetivamente restricciones a la libre prestación de servicios (véanse en especial, en ese sentido, las sentencias *Läärä y otros*, C-124/97, EU:C:1999:435, apartado 13 y jurisprudencia citada; *Zenatti*, C-67/98, EU:C:1999:514, apartado 36, y *Stoß y otros*, C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 y C-410/07, EU:C:2010:504, apartado 104).
- 168 De esa manera, aunque en el contexto de la actividad de juegos y apuestas el Tribunal de Justicia ha reconocido ciertamente que una restricción como la concesión de un monopolio a un organismo público obligado a financiar actividades u obras sociales podía estar justificada, de su jurisprudencia resulta que ello sólo se ha admitido en relación con razones imperiosas de interés general específicas, como son los objetivos de protección de los consumidores, de prevención del fraude y de la incitación a los ciudadanos a un gasto excesivo en el juego y de prevención de trastornos del orden social en general, atendiendo a ciertas particularidades de orden moral, religioso o cultural que rodean a esa actividad (véanse en especial, en ese sentido, las sentencias *Läärä y otros*, C-124/97, EU:C:1999:435, apartados 41 y 42; *Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, apartados 66, 67 y 72, y *Stoß y otros*, C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 y C-410/07, EU:C:2010:504, apartados 79 y 81 a 83).
- 169 Pues bien, es preciso apreciar que no concurren objetivos ni particularidades comparables en el caso de la actividad objeto del presente recurso.
- 170 En segundo lugar, en lo concerniente al argumento aducido por el Gobierno húngaro de que la concesión del monopolio discutido constituye la única posibilidad, a falta de fondos presupuestarios disponibles, para llevar a cabo la acción social confiada a la FNHO, hay que observar que el hecho de que los ingresos obtenidos por el titular de un monopolio sean la fuente de financiación de programas sociales no justifica una restricción de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios.

- 171 Por otra parte, en cuanto a la afirmación del Gobierno húngaro de que un Estado miembro sigue teniendo la libertad de establecer un monopolio como el discutido, como parte de sus políticas salarial y fiscal, se debe recordar de entrada que los Estados miembros deben ejercerla su competencia en materia de fiscalidad directa respetando el Derecho de la Unión y, en particular, las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado (véanse, en ese sentido, en especial las sentencias Skandia y Ramstedt, C-422/01, EU:C:2003:380, apartado 25 y jurisprudencia citada, y Berlington Hungary y otros, C-98/14, EU:C:2015:386, apartado 34 y jurisprudencia citada). Así sucede también en lo que atañe a la política que los Estados miembros se proponen en materia de empleo, en especial en el aspecto salarial (véanse, en ese sentido, las sentencias Portugaia Construções, C-164/99, EU:C:2002:40, apartado 24; Comisión/Alemania, C-341/02, EU:C:2005:220, apartado 24, e ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, apartados 39 a 41).
- 172 Ahora bien, el Gobierno húngaro, que invoca su competencia en las materias fiscal y salarial, no expone de qué modo la instauración de un monopolio público de emisión de vales que atribuyen derecho a una ventaja fiscal y pueden ser concedidos a los trabajadores asalariados en concepto de prestaciones en especie responde a objetivos legítimos que pudieran justificar las restricciones de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios garantizadas por el Derecho de la Unión que genera esa medida, ni de qué forma esas restricciones se ajustan a las exigencias del principio de proporcionalidad.
- 173 De las anteriores consideraciones se deduce que debe acogerse la alegación fundada en la infracción de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, resultante de someter a un régimen de monopolio la actividad de emisión de vales que permiten la adquisición de comidas listas para el consumo y que pueden ser concedidos en condiciones fiscalmente ventajosas a los trabajadores asalariados en concepto de prestaciones en especie.
- 174 Toda vez que la instauración misma de ese monopolio debe considerarse contraria a esas disposiciones del Tratado, no ha lugar a pronunciarse sobre la segunda alegación aducida por la Comisión y basada, en sustancia, en que, de suponer que fuera admisible en principio ese monopolio, éste entró en vigor sin medidas transitorias adecuadas, vulnerando el principio de proporcionalidad.

### **Costas**

- 175 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado la condena en costas de Hungría y se han desestimado los motivos de ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) **Declarar que Hungría ha infringido 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 introducir y mantener el sistema de la tarjeta de ocio Széchenyi, previsto por el Decreto gubernamental n° 55/2011, de 12 de abril de 2011, regulador de la emisión y la utilización de la tarjeta de ocio Széchenyi, y modificado por la Ley n° CLVI, de 21 de noviembre de 2011, por la que se modifican determinadas leyes fiscales y otros actos conexos, toda vez que:**
  - el artículo 13 del citado Decreto gubernamental, puesto en relación con el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Ley n° XCVI de 1993, sobre los fondos de seguro mutuo voluntario, con el artículo 2, letra b), de la Ley n° CXXXII de 1997, de sucursales y agencias comerciales de empresas que tengan su domicilio social en el extranjero, y con

los artículos 1, 2, apartados 1 y 2, 55, apartados 1 y 3, y 64, apartado 1, de la Ley n° IV de 2006, de sociedades mercantiles, infringe el artículo 14, punto 3, de esa Directiva, al excluir la posibilidad de que las sucursales emitan la tarjeta de ocio Széchenyi;

- el referido artículo 13, puesto en relación con esas mismas disposiciones nacionales, infringe el artículo 15, apartados 1, 2, letra b), y 3, de la misma Directiva, al no reconocer, a efectos de los requisitos establecidos en el mismo artículo 13, letras a) a c), la actividad de los grupos de empresas cuya sociedad matriz no sea una sociedad constituida con arreglo al Derecho húngaro y cuyos miembros no revistan la forma de alguna de las sociedades previstas por el Derecho húngaro;
  - el artículo 13 del Decreto gubernamental n° 55/2011, puesto en relación con esas mismas disposiciones nacionales, vulnera el artículo 15, apartados 1, 2, letra d), y 3, de la misma Directiva, al reservar la posibilidad de emitir la tarjeta de ocio Széchenyi a los bancos y establecimientos financieros, ya que sólo estos organismos pueden reunir las condiciones previstas en ese artículo 13;
  - el referido artículo 13 es contrario al artículo 16 de la Directiva 2006/123, puesto que exige la existencia de un establecimiento en Hungría para la emisión de la tarjeta de ocio Széchenyi;
- 2) El sistema de vales Erzsébet regulado por la Ley n° CLVI, de 21 de noviembre de 2011, y por la Ley n° CIII, de 6 de julio de 2012, del programa Erzsébet, es contrario a los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, toda vez que esa legislación nacional establece un monopolio a favor de organismos públicos en el ámbito de la emisión de vales que permiten la adquisición de comidas frías y que pueden ser concedidos en condiciones fiscalmente ventajosas por los empresarios a sus trabajadores asalariados en concepto de prestaciones en especie.
- 3) Condenar en costas a Hungría.

Firmas