

**Asunto C-278/22**

**Petición de decisión prejudicial**

**Fecha de presentación:**

22 de abril de 2022

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Upravni sud u Zagrebu (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Zagreb, Croacia)

**Fecha de la resolución de remisión:**

12 de abril de 2022

**Parte recurrente:**

ANTERA d.o.o.

**Parte demandada:**

Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga (Agencia croata de supervisión de los servicios financieros)

---

[omissis]

El Upravni sud u Zagrebu (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Zagreb, Croacia) [omissis], en el procedimiento contencioso-administrativo iniciado por la parte recurrente: ANTERA d.o.o., [omissis] Zagreb [omissis], [omissis]

[omissis]

contra la parte demandada: Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga Republike Hrvatske (Agencia croata de supervisión de los servicios financieros de la República de Croacia), [omissis] Zagreb [omissis], [omissis]

[omissis]

solicita la **interpretación del artículo 49 TFUE y del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior** [omissis]

*Objeto del procedimiento principal y hechos relevantes*

1. La parte recurrente ANTERA d.o.o., [omissis] Zagreb [omissis], interpuso un recurso contencioso-administrativo ante este órgano jurisdiccional para examinar la legalidad de la resolución de la Agencia croata de supervisión de los servicios financieros [omissis] de 14 de febrero de 2019 (en lo sucesivo, «resolución impugnada»).

2. La resolución impugnada prohíbe a la parte recurrente llevar a cabo operaciones de arrendamiento financiero sin una autorización para este tipo de actividad. En dicha resolución se exigió a la parte recurrente que, en prueba del cumplimiento de esa resolución, aportara a la parte recurrida un informe sobre las medidas adoptadas junto con las pruebas que corroboran las afirmaciones del informe, a saber, que en el plazo de 8 días desde la recepción de esa resolución aportara a la parte recurrida la prueba de haber presentado en el registro judicial la solicitud de cancelación de la inscripción de las actividades de «arrendamiento financiero de vehículos automóviles», «alquiler y arrendamiento financiero de vehículos de turismo y camiones (con o sin conductor)» y «alquiler y arrendamiento financiero de bicicletas, motocicletas etc.».

3. No es controvertido entre las partes el hecho de que la recurrente es una sociedad filial de una sociedad matriz de otro Estado miembro en el que esta presta servicios del mismo tipo que los examinados en el presente litigio. También es pacífico entre las partes que la recurrente registró en la República de Croacia la prestación de los servicios anteriormente mencionados, si bien no obtuvo para los mismos una autorización de la parte demandada, con arreglo al artículo 8, apartado 1, de la Ley sobre el arrendamiento.

4. Durante un control extraordinario llevado a cabo por la recurrida, se determinó que la recurrente había celebrado tres contratos de alquiler a largo plazo (relativos a cuatro automóviles) y, a continuación, a petición expresa del cliente, adquirió los automóviles del proveedor, obteniendo así su propiedad y cediendo su uso a los clientes.

5. La parte recurrida, basándose en los hechos alegados, concluyó que ese modelo de negocio constituye, en esencia, un arrendamiento financiero, por lo que, en realidad, la sociedad ejercía una actividad de arrendamiento financiero sin disponer de una autorización válida.

6. Frente a la postura de la parte recurrida, en la que se basó la resolución impugnada, la parte recurrente considera que la conducta de la parte recurrida descrita infringió sus derechos, garantizados por el acervo jurídico de la Unión. Considera que la República de Croacia no podía en absoluto asimilar la institución del arrendamiento financiero operativo con un servicio financiero y, a raíz de ello, someter las prestaciones de servicios de arrendamiento financiero operativo, así como las prestaciones de arrendamiento de automóviles, a la supervisión de la parte recurrida (HANFA), de conformidad con el ámbito de competencias

atribuidas a la parte demandada por la Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga (Ley sobre la Agencia croata de supervisión de los servicios financieros).

*Derecho croata aplicable*

7. El artículo 15, apartado 1, de la Ley sobre la Agencia croata de supervisión de los servicios financieros (*Narodne novine*, n.º 140/05, 154/11 y 12/12) dispone que, en ejercicio de las prerrogativas públicas, la Agencia está autorizada a adoptar disposiciones de ejecución sobre la base de esa ley, de las leyes que regulan el mercado de capitales, los fondos de inversión y otros fondos, la adquisición de sociedades anónimas, las compañías de seguros de pensión, seguros y reaseguros, **así como los servicios financieros**, y también sobre la base de otras leyes, si dichas leyes lo autorizan.

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

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

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

10. El artículo 5, apartado 1, de la Ley sobre el arrendamiento financiero dispone que, en función del contenido y de la especificidad del arrendamiento financiero, este puede ser un arrendamiento financiero u operativo.

11. El artículo 5, apartado 2, de la Ley sobre el arrendamiento financiero dispone que el arrendamiento financiero es un negocio jurídico mediante el cual el arrendatario, durante el período de utilización del objeto arrendado, satisface al arrendador una renta que tiene en cuenta el valor total del objeto arrendado, sufraga los gastos de amortización de dicho objeto y, mediante la opción de compra, puede obtener el derecho de propiedad sobre el objeto arrendado por un

precio determinado, que en el momento de ejercer dicha opción será inferior al valor real del objeto arrendado en dicho momento, transfiriéndose en gran medida al arrendatario el riesgo y las ventajas inherentes a la propiedad del objeto arrendado.

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

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

#### *Derecho de la Unión*

14. El artículo 49 TFUE, párrafo 1, prohíbe las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro, si bien dicha prohibición se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro.

15. El artículo 49 TFUE, párrafo 2, dispone que la libertad de establecimiento comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades, tal como se definen en el párrafo segundo del artículo 54, en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales, sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo a los capitales.

16. El artículo 2, apartado 1, Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (en lo sucesivo, «Directiva 2006/123/CE») dispone que la Directiva se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro.

17. El artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2006/123/CE dispone que la Directiva no se aplicará a las actividades siguientes: **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.

18. El considerando 33 de la exposición de motivos de la Directiva 2006/123/CE señala que el concepto de «servicio» incluye actividades enormemente variadas y en constante evolución; entre ellas se cuentan las siguientes: servicios destinados a las empresas, como los servicios de asesoramiento sobre gestión, servicios de certificación y de ensayo, de mantenimiento, de mantenimiento de oficinas, servicios de publicidad o relacionados con la contratación de personal o los servicios de agentes comerciales. Se incluyen por la Directiva también los servicios destinados tanto a las empresas como a los consumidores, como los servicios de asesoramiento jurídico o fiscal, los servicios relacionados con los inmuebles, como las agencias inmobiliarias, o con la construcción, incluidos los servicios de arquitectos, la distribución, la organización de ferias o **el alquiler de vehículos** y las agencias de viajes. La Directiva también comprende los servicios destinados a los consumidores, como los relacionados con el turismo, incluidos los guías turísticos, los servicios recreativos, los centros deportivos y los parques de atracciones, y, en la medida en que no estén excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva, los servicios a domicilio, como la ayuda a las personas de edad. Estas actividades pueden constituir al mismo tiempo servicios que requieren una proximidad entre prestador y destinatario, servicios que implican un desplazamiento del destinatario o del prestador y servicios que se pueden prestar a distancia, incluso a través de internet.

19. En el anexo I de la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (en lo sucesivo, «Directiva 2013/36/UE») se encuentra la lista de actividades objeto de reconocimiento mutuo, en cuyo punto 3 se menciona exclusivamente el arrendamiento financiero (pero no el operativo).

#### *Motivación de la petición de decisión prejudicial*

29. Al analizar las normas citadas anteriormente, el Upravni sud u Zagrebu destaca que en la Directiva 2013/36/UE, que regula la actividad de las entidades de crédito, se mencionó exclusivamente el arrendamiento financiero, mientras que el arrendamiento operativo no queda cubierto por aquella.

30. Aplicando un argumento *a contrario*, dado que en la Directiva 2013/36/UE, anteriormente mencionada, se ha señalado que entre los servicios financieros se incluye únicamente el arrendamiento financiero, al arrendamiento operativo debe resultarle aplicable la Directiva 2006/123/CE.

31. Del artículo 2 y del considerando 33 de la Directiva 2006/123/CE, anteriormente citados, resulta claro que dicha Directiva no se refiere al arrendamiento financiero, sino que versa sobre un amplio elenco de servicios que comprende las actividades más variadas, incluido el arrendamiento de automóviles, lo que puede considerarse arrendamiento operativo.

32. El órgano jurisdiccional señala que, de las disposiciones citadas del Derecho nacional, se deduce que la República de Croacia (en relación con el control realizado por la parte recurrida) equiparó el arrendamiento operativo a un servicio financiero, pese a que el Derecho de la Unión no contempla que dicho servicio sea un servicio financiero.

33. El órgano jurisdiccional señala que, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, es una restricción a la libertad de establecimiento en el sentido del artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea cualquier normativa nacional que, aunque se aplique sin discriminación por razón de la nacionalidad, puede obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio, por parte de los nacionales de la Unión, de la libertad de establecimiento, garantizada por los Tratados. En este asunto concreto, la disposición nacional puede impedir o disuadir el ejercicio de una actividad de alquiler o arrendamiento operativo por la parte recurrente y por personas de otros Estados miembros que deseen emprender una actividad en la República de Croacia.

#### *Cuestiones prejudiciales*

39. Por lo anterior, el Upravni sud u Zagrebu alberga dudas sobre la interpretación del Derecho de la Unión respecto a si las disposiciones que permiten el control de los servicios de arrendamiento operativo efectuado por la [Agencia croata de supervisión de los servicios financieros] hacen que el mercado de la República de Croacia sea menos atractivo en lo relativo al ejercicio de la libertad de establecimiento garantizado en el Tratado constitutivo.

40. Para poder examinar esta alegación del recurso contencioso-administrativo, el Upravni sud (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo), con arreglo al artículo 45, apartado 2, punto 1, de la Zakon o upravnim sporovima (Ley sobre el procedimiento contencioso-administrativo) (*Narodne novine*, n.º 20/10, 143/12, 152/14, 29/17 y 110/21), mediante auto [*omissis*] de 12 de abril de 2022 suspende el procedimiento contencioso-administrativo y solicita al Tribunal de Justicia la interpretación del Derecho de la Unión:

**1. ¿Se incluyen los servicios de arrendamiento operativo y/o de alquiler a largo plazo en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE (Directiva de servicios), como se ha señalado en el Manual sobre la transposición de la directiva de servicios, de 13 de marzo de 2008, editado por la Dirección General de Mercado Interior y Servicios? ¿Debe considerarse que una entidad que ejerce una actividad de arrendamiento operativo (pero no de**

arrendamiento financiero) y/o de alquiler de automóviles a largo plazo es una entidad financiera en el sentido del artículo 4, apartado 1, punto 26, del Reglamento (UE) n.º 575/2013?

2. En caso de respuesta afirmativa a la primera de las cuestiones precedentes y negativa a la segunda, ¿es compatible con el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con los artículos 9 a 13 de la Directiva 2006/123/CE, atribuir a la Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga [Agencia croata de supervisión de los servicios financieros] (HANFA) la facultad de supervisar la prestación de servicios de arrendamiento operativo y/o de alquiler de automóviles a largo plazo con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Ley sobre el arrendamiento financiero, así como de imponer requisitos y restricciones adicionales a los profesionales que ejerzan dicha actividad?

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

[omissis]