

**TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA***Sentencia de 22 de enero de 2026**Sala Quinta**Asunto C-144/24***SUMARIO:**

**Libertad de establecimiento. Canon minero adicional correspondiente al 90 % de la diferencia entre el precio de referencia y el precio de venta. Obligación de extracción mínima.** La normativa húngara controvertida establece que la empresa que venda cinco materiales base para la construcción por encima del precio de referencia debe pagar el canon minero adicional cuyo importe corresponde al 90 % de la diferencia entre su volumen de negocios efectivo y el volumen de negocios establecido sobre la base de la cantidad vendida y de aquel precio y por otro lado obliga a las empresas extractoras de dichos materiales a mantener un volumen de extracción mínimo fijado por el Gobierno para no perder su licencia de explotación minera. La Comisión estima que dicha normativa tiene por efecto restringir la libertad de establecimiento, ya que afecta mayoritariamente a empresas propiedad de sociedades establecidas en otros Estados miembros por tres razones. En primer lugar, estas medidas dificultan el acceso al mercado húngaro a las empresas establecidas en otros Estados miembros. En segundo término para las empresas establecidas en otros Estados miembros ya presentes en el mercado húngaro, la introducción de nuevos requisitos para el ejercicio de una actividad económica hace menos atractivo, si no imposible, el ejercicio de su libertad de establecimiento, dado que sus beneficios se ven considerablemente limitados. Resulta posible, incluso, que deban operar con pérdidas. En tercer lugar, de la STJUE de 21 de diciembre de 2016, asunto C-201/15 se desprende que el ejercicio de la libertad de establecimiento implica, en principio, que los operadores económicos no solo tienen la libertad de determinar la naturaleza y el alcance de la actividad económica que se realizará en el Estado miembro de acogida, sino también la de reducir posteriormente el volumen de esa actividad. Ahora bien, la obligación de extracción mínima no permite, según ella, el ejercicio de este aspecto de la libertad de establecimiento. Estas empresas están obligadas a alcanzar en un año el volumen de extracción correspondiente a la obligación de extracción mínima, y el canon adicional complica considerablemente, incluso excluye, la obtención de beneficios. Finalmente, considera la Comisión que la normativa nacional controvertida da lugar a una discriminación indirecta, ya que se aplica, con una excepción, a empresas que son propiedad de sociedades establecidas en otros Estados miembros. Hungría replica que la obligación de extracción mínima se aplica a todos los recién llegados a ese mercado, nacionales o no nacionales, lo que excluye cualquier vulneración de la libertad de establecimiento y que el canon minero adicional es un impuesto basado en criterios neutros, como el volumen de negocios neto realizado durante el año 2019 y el precio de referencia fijado aplicable a las empresas ya presentes en el mercado húngaro, lo cual constituye una carga fiscal proporcionada al importe del volumen de negocios [Vid. STJUE de 3 de marzo de 2020, asunto C-75/18], en la medida en que dicho criterio constituye un indicador pertinente de la capacidad contributiva de los sujetos pasivos y por lo que respecta a la existencia de una discriminación indirecta, el hecho de que las empresas obligadas al pago del canon minero adicional pertenezcan principalmente a empresas establecidas en otros Estados miembros resulta de las características específicas del mercado húngaro, en el que las empresas más poderosas del sector correspondiente son empresas extranjeras. Considera el Tribunal que un canon obligatorio que establece un criterio de diferenciación aparentemente objetivo, pero que perjudica en la mayor parte de los casos, en vista de sus características, a las sociedades que tienen su domicilio social en otro Estado miembro que el Estado miembro de tributación y que se hallan en una situación comparable a aquellas que tienen su domicilio social en tal Estado, supone una discriminación indirecta basada en el lugar del domicilio social de las sociedades, prohibida por los arts. 49 TFUE y 54 TFUE y al contrario de lo que sostiene Hungría, esta situación no resulta de la aplicación de un criterio de imposición neutro, como el volumen de negocios, a diferencia de la situación examinada en la STJUE de 3 de marzo de 2020, pues el volumen de negocios no sirve para determinar la base imponible del canon minero adicional, sino únicamente para identificar a las empresas que deben pagarlo y su importe corresponde invariablemente al 90 % de la diferencia entre el precio de referencia fijado por tal Decreto y el precio de venta de los materiales correspondientes, de modo que el canon no es de naturaleza progresiva. El canon minero adicional no presenta las características de una imposición progresiva, en la medida en

**Síguenos en...**

que las empresas afectadas no están obligadas a pagarla mientras respeten el precio fijado, pero, si superan dicho precio, deben pagar hasta el 90 % de la diferencia entre tal precio y el precio de venta. Esta medida, aunque no descansa, propiamente hablando, en una distinción basada en la nacionalidad o en el lugar de establecimiento de las empresas afectadas, presenta de forma manifiesta aspectos discriminatorios o protectores y es, por tanto, incompatible con las libertades fundamentales, en el sentido de la STJUE de 9 de mayo de 1985, asunto C-112/84. Las empresas deudoras del canon minero adicional siempre serán las mismas y, además, seguirán estando obligadas a su pago con independencia de la evolución de su volumen de negocios, lo cual constituye una restricción a la libertad de establecimiento, en el sentido del artículo 49 TFUE sin que invocar una mera «probabilidad» de amenaza para la seguridad del suministro de determinados materiales al sector de la construcción, constituya una razón de imperioso interés general que la justifique. Sin embargo, la obligación de extracción mínima al aplicarse a todos los operadores mineros, nacionales o no nacionales, que inicien una actividad de extracción en una explotación minera en Hungría, considera el Tribunal la Comisión no demostrado que las sociedades afectadas por esta obligación sean principalmente sociedades establecidas en otros Estados miembros.

## TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En el asunto C-144/24,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 23 de febrero de 2024,

**Comisión Europea**, representada por la Sra. L. Armati y los Sres. M. Matajia y A. Tokár, en calidad de agentes,  
parte demandante,  
contra

**Hungría**, representada por el Sr. M. Z. Fehér y las Sras. R. Kissné Berta y K. Szíjjártó, en calidad de agentes,  
parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),  
integrado por la Sra. M. L. Arastey Sahún (Ponente), Presidenta de Sala, y los Sres. J. Passer, E. Regan, D. Gratsias y B. Smulders, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de abril de 2025;

dicta la siguiente

### Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al adoptar

– las disposiciones relativas al pago de un canon minero adicional y al volumen mínimo de extracción de determinados recursos minerales que figuran, respectivamente, en el a gazdaság újraindítása érdekében fizetendő kiegészítő bányajáradékáról szóló 404/2021. (VII. 8.) Korm. rendeletet [Decreto Gubernamental n.º 404/2021 (VII. 8.) Korm. rendeletet [Decreto Gubernamental n.º 404/2021 (VII. 8.) relativo al canon minero adicional que debe pagarse para reactivar la economía (en lo sucesivo, «Decreto n.º 404/2021»)] y en el a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény eltérő alkalmazásáról szóló 405/2021. (VII. 8.) Korm. rendelet [Decreto Gubernamental n.º 405/2021 (VII. 8) por el que se establece una excepción a la Ley n.º XLVIII de 1993 de Minas (en lo sucesivo, «Decreto n.º 405/2021»)], así como

– los artículos 27/A, 27/B y 27/C de la a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (Ley n.º XLVIII de 1993 de Minas], en su versión modificada por la az egyes energetikai és közlekedési tárgyú, valamint kapcsolódó törvények módosításáról 2021. évi CXXXVI. törvény [Ley n.º CXXXVI de 2021, por la que se modifican determinadas leyes en materia de energía, transporte y materias conexas (en lo sucesivo, «Ley n.º CXXXVI de 2021»)] (en lo sucesivo, «Ley de Minas»),

Síguenos en...



Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 TFUE y del artículo 5, apartado 1, de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO 2015, L 241, p. 1).

### I. Marco jurídico

#### A. Derecho de la Unión

2 A tenor del artículo 49 TFUE:

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

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.»

3 El artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2015/1535 dispone:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

d) “otro requisito”: un requisito, distinto de una especificación técnica, impuesto a un producto, en particular por motivos de protección de los consumidores o del medio ambiente y que se refiere a su ciclo de vida con posterioridad a su comercialización, como sus condiciones de uso, reciclado, reutilización o eliminación, cuando dichas condiciones puedan afectar significativamente a la composición o naturaleza del producto o a su comercialización;

[...]

g) “proyecto de reglamento técnico”: el texto de una especificación técnica, de otro requisito o de una regla relativa a los servicios, incluidas las disposiciones administrativas, elaborado con intención de aprobarlo o de hacer que finalmente se apruebe como reglamento técnico, y que se encuentre en un nivel de preparación que permita aún la posibilidad de modificaciones sustanciales.»

4 El artículo 5, apartado 1, de esta Directiva establece:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7, los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico, salvo si se trata de una simple transposición íntegra de una norma internacional o europea, en cuyo caso bastará una simple información referente a dicha norma; igualmente, los Estados miembros dirigirán a la Comisión una notificación referente a las razones por las cuales es necesaria la adopción de tal reglamento técnico, a menos que dichas razones se deduzcan ya del proyecto.»

#### B. Derecho húngaro

##### 1. Ley de Minas

5 A tenor del artículo 27/A de la Ley de Minas:

«(1) En el marco de sus competencias en materia de gestión de los recursos minerales, la Autoridad de Supervisión Minera [(Hungría)] supervisará atentamente los procesos económicos relacionados con la investigación, la extracción, el comercio y el uso de materias primas minerales en la economía nacional. La Autoridad de Supervisión Minera verificará, en este contexto, si existe una situación que justifique una medida de vigilancia del mercado.

(2) Si el valor mensual del índice de precios de la industria de los materiales de base para la construcción publicado por la [Központi Statisztikai Hivatal (Oficina Central de Estadística, Hungría)] [...] muestra un aumento de los precios de la industria de los materiales de construcción de un mínimo de 5 % en relación con el mismo período del año anterior —al menos en dos ocasiones en un período de doce meses—, el [presidente de la Autoridad de Supervisión Minera] podrá declarar la existencia de una situación que justifique una medida de vigilancia del mercado.

[...]

(4) El decreto a que se refiere el apartado 2 deberá precisar la duración de la situación que justifique una medida de vigilancia del mercado, que no podrá ser superior a un año.

[...]»

6 El artículo 27/B de la Ley de Minas establece:

«(1) El [presidente de la Autoridad de Supervisión Minera] especificará por decreto, para las explotaciones mineras establecidas con el fin de explotar materias primas y materiales de base para la construcción y que dispongan de al menos 5 000 000 m<sup>3</sup> de recursos minerales extraíbles,

- a) los requisitos detallados relativos al volumen mínimo de recursos minerales que deben extraerse y al calendario de extracción correspondiente,
  - b) las normas que se aparten, en cuanto a cantidades y plazos para la extracción operativa, de las del artículo 49, punto 49,
  - c) las normas que se aparten, en cuanto al plazo de puesta en marcha de la extracción operativa y a la prórroga del plazo, de las del artículo 26/A, apartados 4, 6b y 6c,
  - d) las normas que se aparten, en cuanto a la interrupción o suspensión de la extracción, de las del artículo 30, apartado 4,
- mientras dure la situación que justifica la adopción de una medida de vigilancia del mercado.

[...]

(5) En caso de incumplimiento de los requisitos enumerados en el apartado 1, letras b) y c), definidos en el decreto al que se refiere el apartado 1, la Autoridad de Supervisión Minera retirará al operador minero su título minero.»

7 El artículo 27/C de esta Ley dispone:

«(1) En caso de que se produzca una situación que justifique la adopción de una medida de vigilancia del mercado, la empresa, en el sentido de los apartados 2 y 3, estará obligada al pago del canon minero adicional con arreglo al presente artículo.

(2) Estará obligada al pago del canon minero adicional la empresa que

- a) esté obligada a pagar un canon minero de conformidad con el artículo 20, apartado 2, letras a) y b), y
  - b) que ejerza, como actividad principal,
  - ba) en el ámbito de la extracción de materias primas y materiales de base para la construcción, así como
  - bb) en el ámbito de la fabricación de productos que sirven de materiales de base para la construcción,
- una actividad económica definida por decreto del [presidente de la Autoridad de Supervisión Minera] y
- c) cuyo volumen de negocio haya alcanzado o superado la cantidad de 3 000 000 000 de forintos húngaros (HUF) [(aproximadamente 7 715 000 euros)] —excluidas las empresas asociadas— durante el segundo ejercicio fiscal anterior a la situación que justifica la adopción de una medida de vigilancia del mercado establecida mediante decreto del [presidente de la Autoridad de Supervisión Minera].

[...]

(5) El obligado al pago, en el sentido del apartado 2, estará obligado a pagar un canon minero adicional en caso de venta de productos que sirvan de materiales de base para la construcción, extraídos o transformados por él, si el precio de venta por tonelada que figura en el documento contable, excluido el impuesto sobre el valor añadido [(IVA)], excede del precio unitario de referencia por tonelada fijado en el decreto del [presidente de la Autoridad de Supervisión Minera]. El importe del canon minero adicional equivale al 90 % del resultado de multiplicar la cantidad vendida por la diferencia entre el precio de venta por tonelada y el precio unitario de referencia por tonelada. El precio de venta que figura en el documento contable no puede incluir el coste del servicio y el coste del servicio no puede deducirse del precio de venta.

[...]]

## 2. Los Decretos n.<sup>os</sup> 404/2021 y 405/2021

8 Los Decretos n.<sup>os</sup> 404/2021 y 405/2021 se adoptaron inicialmente con efectos a partir del 9 de julio de 2021 y únicamente durante el transcurso de la pandemia de COVID-19. No obstante, los efectos de dichos Decretos fueron prorrogados en varias ocasiones, debido a la guerra en Ucrania, de modo que seguían en vigor en la fecha de interposición del presente recurso por incumplimiento.

### a) Decreto n.<sup>º</sup> 404/2021

9 El artículo 1 del Decreto n.<sup>º</sup> 404/2021 dispone:

«(1) No obstante lo dispuesto en la [a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény (Ley n.<sup>º</sup> CXCIV de 2011, relativa a la Estabilidad Económica de Hungría)], estará obligada al pago de un canon minero adicional la empresa que:

- a) esté obligada a pagar un canon minero de conformidad con el artículo 20, apartado 2, letras a) y b), de [la Ley de Minas], y

- b) tenga como actividad principal:
- ba) la extracción de piedra ornamental y para la construcción, piedra caliza, yeso, creta y pizarra (NACE 0811),
- bb) la extracción de gravas y arenas, la extracción de arcilla y caolín (NACE 0812),
- bc) la fabricación de cemento (NACE 2351) o
- bd) la fabricación de cal y yeso (NACE 2352),
- be) la fabricación de ladrillos, tejas y productos de tierras cocidas para la construcción (NACE 2332),
- bf) la fabricación de azulejos y baldosas de cerámica (NACE 2331),
- y cuyo
- c) volumen de negocios neto en 2019 —excluyendo las empresas vinculadas, en el sentido de la [a ársasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény (Ley del Impuesto sobre Sociedades y Dividendos)]— alcanzó o superó los 3 000 000 000 HUF.
- (2) El obligado al pago, en el sentido del apartado 1, que extraiga, transforme o produzca, como materiales de base para la construcción,
- a) arena calibrada que venda a más de 700 HUF [(alrededor de 1,80 euro)]/tonelada;
- b) grava calibrada que venda a más de 900 HUF [(alrededor de 2,30 euro)]/tonelada;
- c) grava arenosa calibrada que venda a más de 700 HUF [(alrededor de 1,80 euro)]/tonelada;
- d) grava arenosa natural que venda a más de 700 HUF [(alrededor de 1,80 euro)]/tonelada;
- e) cemento que venda a más de 20 000 HUF [(alrededor de 51,50 euros)]/tonelada;
- [...]
- excluyendo el IVA— estará obligado a pagar el 90 % de la diferencia entre su volumen de negocios efectivo y el volumen de negocios establecido sobre la base de la cantidad vendida y del precio fijado en el presente apartado, a título de canon minero adicional.
- [...]
- (3) En el momento de la venta de los productos contemplados en el apartado 2, si el vendedor no está obligado al pago del canon minero adicional, deberá aspirar a un margen de beneficio razonable, teniendo en cuenta los valores establecidos en los apartados 2 y 2a.
- (4) Si un vendedor que no está obligado al pago del canon minero adicional aplica una política de precios destinada a obtener un beneficio irrazonable, contraria a lo dispuesto en el apartado 3, la Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vámigazgatóság [(Administración Nacional de Hacienda y Aduanas, Hungría)] podrá incoar un procedimiento tributario administrativo.
- [...]
- (7) A efectos del presente Decreto, se entenderá por actividad principal, en el sentido del apartado 1, la actividad que la empresa haya desarrollado como actividad principal en cualquier momento del año 2019.»
- b) **Decreto n.º 405/2021**
- 10 El artículo 1, apartados 1 a 3a, del Decreto n.º 405/2021 establece:
- «(1) Habida cuenta de la situación excepcional causada por la pandemia de COVID-19, la Autoridad de Supervisión Minera adoptará, para las explotaciones mineras establecidas con el fin de explotar materias primas y materiales de base para la construcción, una decisión por la que se obliga al operador minero
- a) que haya obtenido el plan de explotación técnica para el inicio de la extracción operativa antes de la entrada en vigor del presente Decreto, a iniciar la extracción operativa en el plazo de un año, hasta al menos el 50 % del volumen de extracción máximo autorizado en el primer plan de explotación técnica para la extracción, antes de su modificación;
- b) que obtenga el plan de explotación técnica para el inicio de la extracción operativa después de la entrada en vigor del presente Decreto, a iniciar la extracción operativa en el plazo de un año, hasta el 100 % del volumen de extracción máximo autorizado en el primer plan de explotación técnica para la extracción, antes de su modificación.
- [...]
- (2) El operador minero que proceda a la extracción operativa de materias primas y materiales de base para la construcción podrá reducir el volumen de extracción con la autorización de la Autoridad de Supervisión Minera. El operador minero podrá presentar su solicitud de reducción del volumen de extracción a más tardar el vigésimo día del mes siguiente al último día del período de extracción de un año establecido en el apartado 1.
- (2a) Podrá autorizarse la reducción del volumen de extracción cuando:
- a) el operador minero haya sufrido un caso de fuerza mayor o
- b) exista un motivo imperioso externo no contemplado en la letra a) que no forme parte del ámbito de actividad del operador.

(3) A falta de inicio de la extracción de conformidad con el apartado 1, con excepción de los casos establecidos en el apartado 3a, la Autoridad de Supervisión Minera retirará al operador minero el título minero y designará como nuevo tenedor del título minero de la explotación minera en cuestión a la Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (Sociedad Nacional Húngara de Gestión de Activos)], para que ejerza el derecho de propiedad en nombre del Estado húngaro.

(3a) La Autoridad de Supervisión Minera no retirará el título minero al operador minero si este demuestra la existencia de un motivo que excluya la aplicación de esta norma, de conformidad con el apartado 2a.»

## II. Procedimiento administrativo previo

11 El 6 de abril de 2022, la Comisión remitió a Hungría un escrito de requerimiento en el que cuestionaba la compatibilidad de los Decretos n.<sup>os</sup> 404/2021 y 405/2021 y de la Ley n.<sup>º</sup> CXXXVI de 2021, que había introducido los artículos 27/A, 27/B y 27/C en la Ley de Minas, en particular, con el artículo 49 TFUE y el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2015/1535.

12 Según dicha institución, el Decreto n.<sup>º</sup> 404/2021, por una parte, había fijado precios oficiales inferiores a los precios de mercado para determinados materiales de base para la construcción, como la arena, la grava y el cemento, y, por otra, había impuesto a las mayores empresas que extraen o fabrican esos materiales, casi todas ellas propiedad de sociedades implantadas en otros Estados miembros, el pago de un canon, denominado «canon minero adicional», cuyo importe correspondía al 90 % de la diferencia entre el precio de referencia fijado por tal Decreto y el precio de venta efectivo de esos materiales de base. Simultáneamente, según la Comisión, las empresas a las que se aplicaban estos Decretos estaban obligadas, en virtud del Decreto n.<sup>º</sup> 405/2021, a mantener un volumen de extracción mínimo fijado por el Gobierno para no perder su licencia de explotación minera. La Ley n.<sup>º</sup> CXXXVI de 2021, por su parte, habilitó al presidente de la Autoridad de Supervisión Minera para adoptar medidas similares.

13 En su respuesta de 13 de junio de 2022, Hungría refutó las infracciones que se le reprochaban en el escrito de requerimiento. En particular, dicho Estado miembro sostenía que el canon minero adicional era un impuesto, que las disposiciones controvertidas estaban justificadas por razones imperiosas de interés general y que solo restringían la libertad de establecimiento de manera proporcionada.

14 El 26 de enero de 2023, la Comisión remitió un dictamen motivado a Hungría en el que reiteró, en esencia, las alegaciones expuestas en su escrito de requerimiento. Tal institución instó a ese Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en ese dictamen en un plazo de dos meses a partir de la recepción de este.

15 Mediante escrito de 30 de marzo de 2023, Hungría respondió al dictamen motivado reiterando que los incumplimientos imputados carecían de fundamento.

16 Dado que esta respuesta no le resultó convincente, la Comisión interpuso el presente recurso por incumplimiento el 23 de febrero de 2024.

## III. Sobre el recurso

17 En apoyo de su recurso, la Comisión formula dos imputaciones, basadas, respectivamente, en la infracción del artículo 49 TFUE y del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2015/1535.

### A. Sobre la primera imputación, basada en la infracción del artículo 49 TFUE

#### 1. Sobre la existencia de una restricción a la libertad de establecimiento

##### a) Alegaciones de las partes

18 Por lo que respecta, en primer lugar, al Decreto n.<sup>º</sup> 404/2021, la Comisión alega que su artículo 1, apartado 2, fija un precio de referencia en cuanto a cinco materiales de base para la construcción, a saber, la arena calibrada, la grava calibrada, la grava arenosa calibrada, la grava arenosa natural y el cemento. En caso de venta por encima de tal precio, la empresa de que se trate debe pagar el canon minero adicional establecido por dicho Decreto, cuyo importe corresponde al 90 % de la diferencia entre su volumen de negocios efectivo y el volumen de negocios establecido sobre la base de la cantidad vendida y de aquel precio.

19 A continuación, por lo que respecta al Decreto n.<sup>º</sup> 405/2021, dicha institución señala que, en virtud de su artículo 1, apartados 1, 2 y 2a, la Autoridad de Supervisión Minera obliga a los operadores mineros a iniciar efectivamente la actividad de extracción en el plazo de un año y, o bien hasta un mínimo del 50 % del volumen de extracción máximo autorizado en el plan de explotación técnica para la extracción, o bien del 100 % de ese mismo volumen, en función de la fecha en la que se haya obtenido el plan (en lo sucesivo, «obligación de extracción mínima»). El

volumen de extracción mínimo aplicable solo puede reducirse con una autorización concedida por aquella Autoridad cuando el operador minero haya sufrido un caso constitutivo de fuerza mayor o cuando exista otro motivo imperioso externo. A falta de tal autorización, se retirará al operador que no cumpla la obligación de extracción mínima su título minero.

20 Por último, por lo que respecta a la Ley de Minas, la Comisión alega que sus artículos 27/A a 27/C autorizan al presidente de la Autoridad de Supervisión Minera a adoptar medidas análogas a las establecidas en los Decretos n.<sup>os</sup> 404/2021 y 405/2021. Que el presidente de dicha autoridad no adoptara tales medidas, pese a que se cumplían los requisitos para ello, podría explicarse por el hecho de que el legislador húngaro prorrogó, debido a la guerra en Ucrania, la aplicación de esos decretos, inicialmente limitada a la duración de la pandemia de COVID-19.

21 La Comisión considera que todas estas medidas tienen por efecto restringir la libertad de establecimiento.

22 A este respecto, esta institución afirma que, durante el procedimiento administrativo previo, comprobó que los precios fijados en el artículo 1, apartado 2, del Decreto n.<sup>º</sup> 404/2021 siempre habían sido inferiores a los precios de mercado para todos los materiales de base a los que se refiere.

23 También constató que, de las 340 empresas que operan en Hungría en los sectores de actividad definidos en dicho Decreto, solo cuatro están obligadas al pago del canon minero adicional y que estas últimas, con una excepción, pertenecen a una empresa establecida en otro Estado miembro. Aunque estas cuatro empresas solo representan 1,2 % del total de las 340 empresas, poseen, en conjunto, 25 % de las cuotas de mercado en estos sectores de actividad.

24 Las empresas obligadas al pago del canon minero adicional, prosigue, se ven obligadas a vender sus productos al precio fijado en el Decreto n.<sup>º</sup> 404/2021 para evitar tener que pagar, en concepto de canon, el 90 % de la diferencia entre dicho precio y el precio de mercado. Según la Comisión, ello obliga a tales empresas a operar con pérdidas, a diferencia de las que no están obligadas a pagar el canon. Añade que el Decreto n.<sup>º</sup> 405/2021 refuerza este efecto, en la medida en que las empresas obligadas a pagar el canon tienen que cumplir con la obligación de extracción mínima indicada en dicho Decreto, incluso si operan con pérdidas, para que no se les retire su título minero.

25 La referida institución sostiene que, en estas circunstancias, ambos Decretos, tanto por separado como conjuntamente, impiden o hacen menos atractivo para las empresas establecidas en otros Estados miembros el ejercicio de su libertad de establecimiento, por tres tipos de razones.

26 En primer lugar, por lo que respecta a las empresas establecidas en otros Estados miembros que se proponen entrar en el mercado húngaro, estas normas les dificultan el acceso al mercado. Además, en virtud del Decreto n.<sup>º</sup> 405/2021, están obligadas a alcanzar en un año el volumen de extracción correspondiente a la obligación de extracción mínima, mientras que el Decreto n.<sup>º</sup> 404/2021 complica considerablemente, incluso excluye, la obtención de beneficios.

27 En segundo lugar, para las empresas establecidas en otros Estados miembros ya presentes en el mercado húngaro, la introducción de nuevos requisitos para el ejercicio de una actividad económica hace menos atractivo, si no imposible, el ejercicio de su libertad de establecimiento, dado que sus beneficios se ven considerablemente limitados. Resulta posible, incluso, que deban operar con pérdidas.

28 En tercer lugar, del apartado 53 de la sentencia de 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972), se desprende que el ejercicio de la libertad de establecimiento implica, en principio, que los operadores económicos no solo tienen la libertad de determinar la naturaleza y el alcance de la actividad económica que se realizará en el Estado miembro de acogida, sino también la de reducir posteriormente el volumen de esa actividad. Ahora bien, la obligación de extracción mínima no permite, según ella, el ejercicio de este aspecto de la libertad de establecimiento.

29 Por último, según ella, la normativa nacional controvertida da lugar a una discriminación indirecta, ya que se aplica, con una excepción, a empresas que son propiedad de sociedades establecidas en otros Estados miembros.

30 Hungría considera que, para concluir que existe un incumplimiento, la Comisión se basa erróneamente en una aplicación acumulada de las normativas nacionales objeto del presente recurso.

31 En efecto, según este Estado miembro, los efectos de los Decretos n.<sup>os</sup> 404/2021 y 405/2021 no pueden acumularse, puesto que no pueden aplicarse conjuntamente.

32 Según este país, el Decreto n.º 405/2021 solo afecta, conforme a su artículo 1, apartado 1, a los operadores mineros que aún no habían iniciado efectivamente su actividad de extracción en la fecha de entrada en vigor de dicho Decreto, a saber, el 9 de julio de 2021. Estos operadores, por definición, no cumplen los criterios relativos a su actividad principal en 2019 y a su volumen de negocios neto realizado durante el mismo año, a los que se refiere el Decreto n.º 404/2021 para identificar a las empresas obligadas al pago del canon minero adicional.

33 Así, prosigue, en la práctica, la obligación de extracción mínima establecida por el Decreto n.º 405/2021 no afecta a las empresas sujetas al pago del canon minero adicional establecido por el Decreto n.º 404/2021.

34 Por otra parte, según Hungría, los artículos 27/A a 27/C de la Ley de Minas solo establecen un marco normativo destinado a facultar al presidente de la autoridad nacional competente para establecer determinadas normas, con carácter excepcional y temporal. No solo no se han adoptado aún tales normas, sino que, además, las disposiciones de dichos artículos y las de los Decretos n.os 404/2021 y 405/2021 no son idénticas en cuanto al fondo.

35 Por lo que respecta a las alegaciones de la Comisión para demostrar que estos Decretos restringen la libertad de establecimiento, Hungría replica, en primer término, por lo que respecta a las empresas establecidas en otro Estado miembro que tienen intención de entrar en el mercado húngaro, que la obligación de extracción mínima se aplica a todos los recién llegados a ese mercado, nacionales o no nacionales, lo que excluye cualquier vulneración de la libertad de establecimiento.

36 Además, la Ley de Minas establece, como regla general, la obligación de iniciar efectivamente la actividad de extracción dentro de un plazo determinado y, para las explotaciones mineras de cierta importancia, de alcanzar un volumen de extracción mínimo. El Decreto n.º 405/2021 impone, en relación con este régimen general, una obligación de extracción reforzada durante un período transitorio, habida cuenta de una situación de urgencia, y el artículo 27/B de dicha Ley permite, también con carácter transitorio, establecer excepciones a las normas habitualmente aplicables. No es desproporcionado que, en una situación temporal, el volumen de extracción mínimo supere el nivel normalmente aplicable.

37 Por lo que respecta, en segundo término, a las empresas ya presentes en el mercado húngaro, Hungría alega que el canon minero adicional es un impuesto basado en criterios neutros, como el volumen de negocios neto realizado durante el año 2019 y el precio de referencia fijado por el Decreto n.º 404/2021. Según Hungría, para que la carga fiscal siga siendo proporcionada, este último vincula la obligación tributaria al importe del volumen de negocios. A este respecto, a su juicio, en el apartado 50 de la sentencia de 3 de marzo de 2020, Vodafone Magyarország (C-75/18, EU:C:2020:139), el Tribunal de Justicia reconoció que el volumen de negocios podía considerarse un criterio de distinción neutro, en la medida en que constituye un indicador pertinente de la capacidad contributiva de los sujetos pasivos.

38 Por lo que respecta, en tercer término, a la sentencia de 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972), esta se refiere, según Hungría, a un contexto diferente al del presente asunto, de modo que no cabe deducir de ella una conclusión general según la cual los Estados miembros no pueden, dentro de los límites de sus competencias, adoptar medidas que puedan afectar al volumen de la actividad económica de las empresas.

39 Por último, por lo que respecta a la existencia de una discriminación indirecta, el hecho de que las empresas obligadas al pago del canon minero adicional pertenezcan principalmente a empresas establecidas en otros Estados miembros resulta de las características específicas del mercado húngaro, en el que las empresas más poderosas del sector correspondiente son empresas extranjeras. A este respecto, continúa, el presente asunto es comparable a los que dieron lugar a las sentencias de 3 de marzo de 2020, Vodafone Magyarország (C-75/18, EU:C:2020:139), y de 3 de marzo de 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140).

40 En su réplica, la Comisión rebate la fundamentación de la postura de Hungría según la cual los efectos de los Decretos n.os 404/2021 y 405/2021 no se acumulan porque estos Decretos no pueden aplicarse de manera conjunta. En efecto, del artículo 1, apartados 2 y 2a, del Decreto n.º 405/2021 se desprende según ella que las empresas que ya ejercen una actividad extractiva están sujetas a la obligación de extracción mínima. Pues bien, estas empresas también están comprendidas en el ámbito de aplicación del Decreto n.º 404/2021.

41 En cuanto a ello, Hungría sostiene en su dúplica que tal interpretación de dicho artículo 1, apartados 2 y 2a, es errónea, ya que se aplica únicamente a los operadores mineros que inician una nueva actividad extractiva.

42 Reconoce que, a la vista del tenor de los Decretos n.os 404/2021 y 405/2021, no se excluye, en principio, que un operador minero ya presente en el mercado húngaro y que inicie una

actividad de extracción en una nueva explotación minera esté comprendido en el ámbito de aplicación de estos dos Decretos. Sin embargo, por un lado, en tal caso, la obligación de extracción mínima solo afectaría a esta nueva explotación. Por otro, dado que la aplicación del Decreto n.º 405/2021 a un operador minero determinado depende de una decisión de la Autoridad de Supervisión Minera, la aplicación acumulativa de los dos Decretos a las empresas obligadas al pago del canon minero adicional presupone que estas sean objeto de tal decisión. Pues bien, según la información comunicada por dicha autoridad, ninguna de esas empresas fue objeto de tal decisión.

43 Por otra parte, en su réplica, la Comisión indica que, pese a que los artículos 27/A a 27/C de la Ley de Minas solo establezcan un marco normativo que permita al presidente de la autoridad nacional competente adoptar normas, cosa que no ha hecho hasta ahora, del apartado 70 de la sentencia de 5 de julio de 2007, Comisión/Bélgica (C-522/04, EU:C:2007:405), se desprende que, aun cuando, en la práctica, las autoridades de un Estado miembro no apliquen una disposición nacional contraria al Derecho de la Unión, la seguridad jurídica exige, no obstante, que se modifique dicha disposición.

44 Por lo que respecta a las alegaciones de Hungría basadas en las sentencias de 3 de marzo de 2020, Vodafone Magyarország (C-75/18, EU:C:2020:139), y de 3 de marzo de 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140), la Comisión recuerda que los asuntos que dieron lugar a estas sentencias se referían a impuestos progresivos sobre el volumen de negocios. Sin embargo, a su juicio, el canon minero adicional no es un impuesto sobre el volumen de negocios y no tiene carácter progresivo.

45 En efecto, prosigue, dicho canon no es un impuesto sobre el volumen de negocios, ya que su base imponible no descansa en el volumen de negocios de las empresas sujetas a él, puesto que tal volumen solo es pertinente para determinar el círculo de empresas afectadas. Además, el único volumen de negocios pertinente es el que realizaron durante el año 2019, de modo que este círculo de empresas, formado en gran parte por empresas propiedad de sociedades establecidas en otros Estados miembros, era conocido por las autoridades húngaras cuando se adoptaron los Decretos n.os 404/2021 y 405/2021 y no evoluciona en función de su volumen de negocios anual.

46 Estas modalidades de determinación del ámbito de aplicación del Decreto n.º 404/2021 son, a su juicio, un indicio de una intención discriminatoria, que consiste en colocar a las empresas incluidas en tal ámbito de aplicación en una situación menos ventajosa que las que no son objeto del canon minero adicional, propiedad principalmente de nacionales húngaros.

47 Por otra parte, el canon minero adicional no presenta las características de una imposición progresiva, en la medida en que las empresas afectadas no están obligadas a pagarlo mientras respeten el precio fijado por el Decreto n.º 404/2021, pero, si superan dicho precio, deben pagar hasta el 90 % de la diferencia entre tal precio y el precio de venta.

48 En resumen, la determinación del ámbito de aplicación de ese Decreto, aunque no descansa, propiamente hablando, en una distinción basada en la nacionalidad o en el lugar de establecimiento de las empresas afectadas, presenta de forma manifiesta aspectos discriminatorios o protectores y es, por tanto, incompatible con las libertades fundamentales, en el sentido de la sentencia de 9 de mayo de 1985, Humblot (112/84, EU:C:1985:185), apartado 14.

49 A este respecto, en su réplica, Hungría contesta que el canon minero adicional es un impuesto variable por tramos, dado que, debido al umbral del volumen de negocios, algunas empresas se consideran sujetos pasivos y otras no. Añade que, aunque este canon no es progresivo, algunas de las enseñanzas derivadas de las sentencias de 3 de marzo de 2020, Vodafone Magyarország (C-75/18, EU:C:2020:139), y de 3 de marzo de 2020, Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140), son extrapolables al presente asunto, por ejemplo, el hecho de que el volumen de negocios es un indicador pertinente de la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

b) **Apreciación del Tribunal de Justicia**

50 Es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, deben considerarse restricciones a la libertad de establecimiento, en el sentido del artículo 49 TFUE, todas las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de dicha libertad (sentencia de 25 de abril de 2024, Edil Work 2 y S. T., C-276/22, EU:C:2024:348, apartado 30 y jurisprudencia citada).

51 A este respecto, no solo se prohíben las discriminaciones manifiestas basadas en el domicilio social de las sociedades, sino también cualquier forma de discriminación encubierta que, aplicando otros criterios de diferenciación, conduzca de hecho al mismo resultado [sentencias de 5 de febrero de 2014, Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12,

EU:C:2014:47, apartado 30 y jurisprudencia citada, y de 4 de octubre de 2024, Staatssekretaris van Financiën (Intereses relativos a un préstamo intragrupo), C-585/22, EU:C:2024:822, apartado 37 y jurisprudencia citada].

52 Para apreciar si las disposiciones relativas, por una parte, a la obligación de pago del canon minero adicional y, por otra, a la obligación de extracción mínima, establecidas respectivamente por los Decretos n.<sup>os</sup> 404/2021 y 405/2021, así como las disposiciones similares que figuran en los artículos 27/A a 27/C de la Ley de Minas, a las que se refiere la presente imputación, infringen el artículo 49 TFUE, procede, con carácter preliminar, determinar si sus efectos deben examinarse tanto de manera conjunta como por separado, ya que la Comisión considera que estos dos tipos de obligaciones pueden aplicarse conjuntamente, extremo que Hungría refuta.

53 Es preciso recordar, no obstante, que, según jurisprudencia reiterada en relación con la carga de la prueba en el marco de un procedimiento por incumplimiento con base en el artículo 258 TFUE, corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que este pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la Comisión pueda basarse en presunciones [sentencia de 21 de diciembre de 2023, Comisión/Dinamarca (Período máximo de estacionamiento), C-167/22, EU:C:2023:1020, apartado 47 y jurisprudencia citada].

54 No obstante, la existencia de un incumplimiento puede probarse, en caso de que tenga su origen en la adopción de una medida legislativa o reglamentaria cuya existencia y aplicación no se discuten, mediante un análisis jurídico de las disposiciones de tal medida [sentencia de 19 de noviembre de 2024, Comisión/Polonia (Elegibilidad y condición de miembro de un partido político), C-814/21, EU:C:2024:963, apartado 130 y jurisprudencia citada].

55 En el presente asunto, el incumplimiento que la Comisión imputa a Hungría tuvo su origen, en especial, en la adopción de los Decretos n.<sup>os</sup> 404/2021 y 405/2021, cuya existencia y aplicación no niega el citado Estado miembro y cuyas disposiciones son objeto de análisis jurídico en la demanda que da inicio al procedimiento judicial.

56 Por lo tanto, procede examinar la fundamentación de este análisis comprobando si, como sostiene la Comisión, los ámbitos de aplicación *ratione personae* de estos Decretos se solapan, de modo que pueden aplicarse de manera acumulativa a una misma empresa.

57 Del artículo 1, apartados 1 y 7, del Decreto n.<sup>º</sup> 404/2021 se desprende que las empresas obligadas al pago del canon minero adicional son aquellas que, durante el año 2019, tuvieron como actividad principal la extracción o la fabricación de determinados materiales de base para la construcción y cuyo volumen de negocios neto correspondiente a ese año alcanzó o superó el umbral de 3 000 millones de HUF (aproximadamente 7 715 000 euros).

58 En cuanto al Decreto n.<sup>º</sup> 405/2021, de su artículo 1, apartado 1, se desprende que la Autoridad de Supervisión Minera debe adoptar una decisión por la que se obligue a los operadores mineros a iniciar, de manera efectiva, las operaciones de extracción en la explotación minera de que se trate en el plazo de un año y hasta al menos el 50 % del volumen de extracción máximo autorizado en el plan de explotación técnica de esa explotación cuando el titular haya obtenido el plan antes de la entrada en vigor de dicho Decreto, o bien hasta el 100 % de aquel volumen cuando lo haya obtenido después.

59 Por consiguiente, la obligación de extracción mínima solo puede aplicarse a los operadores mineros que aún no hubieran iniciado efectivamente la actividad de extracción en una explotación minera determinada en la fecha de entrada en vigor de este último Decreto, a saber, el 9 de julio de 2021.

60 Pues bien, como alega acertadamente Hungría, estos operadores no están obligados, en la práctica, al pago del canon minero adicional, ya que el ámbito de aplicación personal del Decreto n.<sup>º</sup> 404/2021 abarca únicamente a las empresas que, durante el año 2019, ya tenían como actividad principal la extracción o la fabricación de determinados materiales de base para la construcción.

61 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación, formulada por la Comisión, de que los operadores mineros que ya ejercían una actividad de extracción en el momento de la entrada en vigor del Decreto n.<sup>º</sup> 405/2021 están comprendidos en el artículo 1, apartado 2, primera frase, de este. Según dicha institución, dado que esta disposición establece los requisitos relativos a la reducción del volumen de extracción para el «operador minero que proceda a la extracción operativa de materias primas y materiales de base para la construcción», tiene un alcance general y no limitado únicamente a los titulares que inicien efectivamente su actividad de extracción después de esa entrada en vigor.

62 Sin embargo, como bien alega Hungría, del artículo 1, apartado 2, segunda frase, del Decreto n.º 405/2021 se desprende que esta disposición se remite al plazo de un año fijado en su artículo 1, apartado 1, plazo que se refiere al inicio efectivo de la actividad de extracción en una explotación minera. Por consiguiente, dicho artículo 1, apartado 2, se refiere únicamente a los operadores mineros que inician tal extracción y no tiene el alcance general que le atribuye la Comisión.

63 Procede, así, declarar que esta institución no ha aportado la prueba a su cargo, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 53 de la presente sentencia, por lo que respecta a la aplicación acumulada de los Decretos n.os 404/2021 y 405/2021 a las mismas empresas.

64 Por lo tanto, no procede examinar si la aplicación acumulada de estos Decretos a las empresas domiciliadas en Estados miembros distintos de Hungría tiene por efecto impedir o hacer menos atractivo el ejercicio de su libertad de establecimiento en dicho Estado miembro. En cambio, es preciso comprobar si, como también afirma la Comisión en apoyo de su recurso, ambos Decretos infringen, cada uno por separado, la libertad de establecimiento consagrada en el artículo 49 TFUE.

65 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, los Decretos n.os 404/2021 y 405/2021 deben examinarse, a efectos del presente recurso, por separado, antes de apreciar, a continuación, si los artículos 27/A a 27/C de la Ley de Minas infringen la libertad de establecimiento.

1) *Sobre la obligación de pago del canon minero adicional establecido por el Decreto n.º 404/2021*

66 Por lo que respecta a la cuestión de si la obligación de pago del canon minero adicional establecido por el Decreto n.º 404/2021 constituye una restricción a la libertad de establecimiento, es preciso señalar, en primer lugar, que la Comisión afirma, sin que Hungría la contradiga, que los precios de referencia fijados en el artículo 1, apartado 2, de dicho Decreto siempre fueron inferiores a los precios de mercado, para todos los materiales mencionados en el mismo, durante el procedimiento administrativo previo.

67 Indica también que, en la medida en que el importe de ese canon corresponde al 90 %, a saber, la quasi totalidad, de la diferencia entre el precio de venta de los materiales correspondientes y ese precio de referencia, dicho canon hace necesariamente menos atractivo, si no imposible, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 50 de la presente sentencia, el ejercicio de la libertad de establecimiento, dado que puede impedir rentabilizar las inversiones realizadas por las empresas obligadas al pago (véase, por analogía, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, apartado 36).

68 En segundo lugar, la Comisión afirma, sin que Hungría la contradiga, que, de las 340 empresas que operan en Hungría en el sector correspondiente, solo cuatro están obligadas al pago del canon minero adicional, tres de las cuales pertenecen a una sociedad establecida en otro Estado miembro.

69 Es cierto que, en virtud del principio de autonomía fiscal de los Estados miembros, al margen de las materias en las que el Derecho tributario de la Unión es objeto de armonización, la determinación de las características constitutivas de cada impuesto se encuadra en la facultad de apreciación de dichos Estados. No obstante, esta facultad debe ejercerse observando el Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de marzo de 2021, Comisión/Hungría, C-596/19 P, EU:C:2021:202, apartado 44), y en particular las disposiciones del Tratado FUE en materia de libertad de establecimiento (sentencia de 6 de octubre de 2022, Contship Italia, C-433/21 y C-434/21, EU:C:2022:760, apartado 42 y jurisprudencia citada).

70 Pues bien, un canon obligatorio que establece un criterio de diferenciación aparentemente objetivo, pero que perjudica en la mayor parte de los casos, en vista de sus características, a las sociedades que tienen su domicilio social en otro Estado miembro que el Estado miembro de tributación y que se hallan en una situación comparable a aquellas que tienen su domicilio social en tal Estado, supone una discriminación indirecta basada en el lugar del domicilio social de las sociedades, prohibida por los artículos 49 TFUE y 54 TFUE [véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2024, Staatssecretaris van Financiën (Intereses relativos a un préstamo intragrupo), C-585/22, EU:C:2024:822, apartado 38 y jurisprudencia citada].

71 Así sucede con el canon minero adicional, en la medida en que se aplica principalmente a sociedades establecidas en Estados miembros distintos de Hungría, y ello de manera sistemática.

72 En particular, al contrario de lo que sostiene Hungría, esta situación no resulta de la aplicación de un criterio de imposición neutro, como el volumen de negocios, a diferencia de la situación examinada en los asuntos que dieron lugar a las sentencias de 3 de marzo de 2020,

Vodafone Magyarország (C-75/18, EU:C:2020:139), apartado 46, y de 3 de marzo de 2020, Tesco-Global Aruházak (C-323/18, EU:C:2020:140), apartado 66.

73 En efecto, como señala acertadamente la Comisión, en el presente asunto, el volumen de negocios no sirve para determinar la base imponible del canon minero adicional, sino únicamente para identificar a las empresas que deben pagarlo. Además, según reconoce Hungría, el importe de dicho canon corresponde invariablemente al 90 % de la diferencia entre el precio de referencia fijado por tal Decreto y el precio de venta de los materiales correspondientes, de modo que el canon no es de naturaleza progresiva.

74 Es más, el canon minero adicional, establecido durante el año 2021 por un período en principio limitado, a saber, durante la pandemia de COVID-19, tiene en cuenta, para identificar a las empresas sujetas al pago, un volumen de negocios fijo en el tiempo, esto es, aquel realizado por esas empresas durante el año 2019, aun cuando siguieron estando sujetas a la obligación de pago de dicho canon al menos hasta la fecha de interposición del presente recurso por incumplimiento, el 23 de febrero de 2024.

75 Así, mientras se prorroguen los efectos del Decreto n.º 404/2021, el canon minero adicional siempre se aplicará a las cuatro mismas empresas, tres de las cuales pertenecen a una sociedad establecida en otro Estado miembro, y ello aun cuando su volumen de negocios respectivo realizado después del año 2019 ya no alcance el umbral de 3 000 millones de HUF (aproximadamente 7 715 000 euros).

76 Por el contrario, las empresas que operan en el mismo sector cuyo volumen de negocios haya alcanzado dicho umbral después del año 2019 no están obligadas a pagar ese canon. Pues bien, la Comisión alega, sin que Hungría la contradiga, que las empresas que no están obligadas al pago del canon son en su mayoría propiedad de personas físicas o jurídicas establecidas en Hungría.

77 El régimen establecido por el Decreto n.º 404/2021 se caracteriza, así, por el hecho de que, habida cuenta de las modalidades de delimitación de su ámbito de aplicación personal, las empresas deudoras del canon minero adicional siempre serán las mismas y, además, seguirán estando obligadas a su pago con independencia de la evolución de su volumen de negocios. Al mismo tiempo, ninguna otra empresa quedará sujeta a su pago, aun cuando su volumen de negocios alcance o supere dicho umbral de 3 000 millones de HUF (aproximadamente 7 715 000 euros).

78 A la vista de las consideraciones anteriores, procede declarar que la obligación de pago del canon minero adicional establecido por el Decreto n.º 404/2021 constituye una restricción a la libertad de establecimiento, en el sentido del artículo 49 TFUE.

## 2) *Sobre la obligación de extracción mínima establecida por el Decreto n.º 405/2021*

79 Por lo que respecta a la cuestión de si la obligación de extracción mínima constituye una restricción a la libertad de establecimiento, en primer lugar, la Comisión alega en varias ocasiones que dicho Decreto implica que las empresas a las que se refiere están obligadas a alcanzar o a mantener un determinado volumen de extracción, mientras que se ven obligadas a operar con pérdidas para evitar tener que pagar el canon minero adicional en virtud del Decreto n.º 404/2021.

80 Tal alegación presupone, por tanto, que las empresas sujetas a tal volumen de extracción obligatorio también están sujetas al pago del canon minero adicional. No obstante, como se desprende del apartado 60 de la presente sentencia, estas empresas no están obligadas, en la práctica, a pagar el canon minero adicional.

81 A continuación, por lo que respecta a las empresas que prevén iniciar una actividad de extracción minera en Hungría tras la entrada en vigor del Decreto n.º 405/2021, a saber, las únicas que, según se desprende del apartado 59 de la presente sentencia, se ven afectadas por la obligación de extracción mínima, la Comisión se limita a afirmar, de manera general, que esta obligación dificulta el acceso al mercado húngaro para las sociedades establecidas en otros Estados miembros.

82 Pues bien, a falta de todo efecto acumulado con la obligación de pago del canon minero adicional, procede señalar que dicha institución, al limitarse a invocar tal alegación general, no ha aportado la prueba de que la obligación de extracción mínima haga menos atractivo el ejercicio de la libertad de establecimiento, como exige la jurisprudencia recordada en los apartados 50 y 53 de la presente sentencia.

83 Por otra parte, procede señalar que, como alega acertadamente Hungría, esta obligación de extracción mínima se aplica a todos los operadores mineros, nacionales o no nacionales, que inicien una actividad de extracción en una explotación minera en Hungría. Pues bien, sobre este punto, la Comisión no ha aportado ningún indicio que pueda demostrar que las sociedades

afectadas por esta obligación sean principalmente sociedades establecidas en otros Estados miembros.

84 Por último, la Comisión sostiene que la obligación de extracción mínima impide que los operadores mineros puedan reducir el volumen de su actividad económica, a pesar de que de la sentencia de 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972), apartado 53, se desprende que la libertad de establecimiento implica que los operadores económicos tienen, en particular, la libertad de determinar la naturaleza y el alcance de la actividad económica que se realizará en el Estado miembro de acogida, así como la libertad de reducir posteriormente el volumen de esa actividad.

85 En cuanto a ello, basta con señalar que de dicha sentencia no se desprende que los operadores económicos que inician una actividad en un Estado miembro distinto de aquel en el que están establecidos no puedan, en principio, estar sujetos, en el Estado miembro de acogida, a eventuales obligaciones, en particular, en cuanto al volumen de actividad, siempre que esas obligaciones sean compatibles con el Derecho de la Unión. Para apreciar esa compatibilidad a la luz de la libertad de establecimiento, en el sentido del artículo 49 TFUE, es preciso, en efecto, tener en cuenta las particularidades de la normativa nacional que establece tales obligaciones, como resulta de la referida sentencia. En este contexto, del artículo 1, apartado 1, del Decreto n.º 405/2021 se desprende que la obligación de extracción mínima depende del «volumen de extracción máximo autorizado en el primer plan de explotación técnica para la extracción». Pues bien, es preciso señalar que la Comisión no ha aportado ningún elemento preciso a este respecto que permita al Tribunal de Justicia comprobar la incidencia concreta que esta última obligación puede tener, por sí misma, en el ejercicio de la libertad de establecimiento por las empresas afectadas.

86 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que la Comisión no ha aportado, de modo suficiente en Derecho, la prueba de que la obligación de extracción mínima constituya una restricción a la libertad de establecimiento, en el sentido del artículo 49 TFUE.

### 3) Sobre los artículos 27/A a 27/C de la Ley de Minas

87 Por último, en cuanto a la cuestión de si los artículos 27/A a 27/C de la Ley de Minas constituyen una restricción a la libertad de establecimiento, es preciso señalar que la Comisión se limita a sostener, en su recurso, que dichos artículos contienen medidas análogas a las que figuran en los Decretos n.ºs 404/2021 y 405/2021.

88 A este respecto, procede señalar que el artículo 27/A de la Ley de Minas establece, en esencia, las condiciones en las que el presidente de la Autoridad de Supervisión Minera puede decretar la existencia de una «situación que justifique una medida de vigilancia del mercado».

89 Durante el período cubierto por tal situación, el presidente de dicha Autoridad es competente para adoptar, siempre mediante decreto, medidas similares a las previstas en los Decretos n.ºs 404/2021 y 405/2021. En efecto, por una parte, el artículo 27/B de esa Ley permite al presidente establecer, en particular, una obligación de extracción mínima para las explotaciones mineras que cumplan determinados requisitos. Por otra parte, el artículo 27/C de la Ley establece un canon particular, también denominado «canon minero adicional», para el que el presidente debe establecer mediante decreto, a efectos de su pago, los precios de referencia de determinados materiales de base para la construcción.

90 En estas circunstancias, procede señalar, por una parte, que los artículos 27/A a 27/C de la Ley de Minas solo establecen un marco normativo general que debe aplicarse mediante diferentes decretos que, en su caso, serán adoptados por el presidente de la Autoridad de Supervisión Minera. Pues bien, consta que, en la fecha de interposición del presente recurso, no se había adoptado ningún decreto en este sentido.

91 Por otra parte, es cierto que las medidas contempladas en el artículo 27/B y en el artículo 27/C de dicha Ley son comparables a aquellas establecidas, respectivamente, en los Decretos n.ºs 405/2021 y 404/2021, sin ser, no obstante, idénticas.

92 En particular, por lo que respecta al régimen relativo al canon minero adicional, es preciso recordar que el propio Decreto n.º 404/2021 fija los precios de referencia para el cálculo de este canon, y que, durante el procedimiento administrativo previo, estos precios siempre fueron inferiores a los precios de mercado, como se desprende del apartado 66 de la presente sentencia.

93 En cambio, el artículo 27/C de dicha Ley no fija los precios de referencia para el cálculo del canon que establece, puesto que tales precios deben establecerse mediante decreto del presidente de la Autoridad de Supervisión Minera. Por consiguiente, no se ha acreditado que los precios eventualmente fijados por este vayan a ser inferiores a los precios de mercado.

94 De manera similar, mientras que, como se desprende de los apartados 74 a 77 de la presente sentencia, las empresas obligadas al pago del canon minero adicional establecido por el Decreto n.º 404/2021 siempre serán las mismas, dado que dicho canon se basa en un volumen de negocios fijo en el tiempo, las empresas que estarían obligadas al pago del canon establecido en el artículo 27/C de la Ley de Minas podrían cambiar a lo largo del tiempo. En efecto, para identificar a estas últimas empresas, tal artículo se refiere al volumen de negocios realizado por ellas «durante el segundo ejercicio fiscal anterior a la situación que justifica la adopción de una medida de vigilancia del mercado», a saber, un volumen de negocios que no es fijo en el tiempo.

95 De estas consideraciones se desprende que las razones por las que se ha demostrado que la obligación de pago del canon minero adicional previsto por el Decreto n.º 404/2021 constituye una restricción a la libertad de establecimiento no son extrapolables al régimen previsto por el artículo 27/C de la Ley de Minas o solo podrían serlo, en su caso, si los artículos 27/A a 27/C de dicha Ley hubieran sido aplicados por el presidente de la Autoridad de Supervisión Minera, caso que no se daba en la fecha de interposición del presente recurso ni, a *fortiori*, en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado.

96 Esta conclusión no queda desvirtuada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a la que se refiere la Comisión, tal como resulta, en particular, del apartado 102 de la sentencia de 26 de junio de 2019, Comisión/Grecia (C-729/17, EU:C:2019:534), en virtud de la cual, aun cuando las autoridades de un Estado miembro no apliquen, en la práctica, una disposición nacional contraria al Derecho de la Unión, la seguridad jurídica exige, no obstante, que se modifique dicha disposición.

97 En efecto, esta jurisprudencia presupone que se haya acreditado que la disposición impugnada es contraria al Derecho de la Unión, lo que en este momento no sucede en lo que respecta a los artículos 27/A a 27/C.

98 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que los artículos 27/A a 27/C de la Ley de Minas no constituyen, como tales y al no haberse aplicado mediante decretos adoptados por el presidente de la Autoridad de Supervisión Minera, una restricción a la libertad de establecimiento, en el sentido del artículo 49 TFUE.

## 2. *Sobre la justificación de la restricción a la libertad de establecimiento derivada de la obligación de pago del canon minero adicional establecido por el Decreto n.º 404/2021*

### a) Alegaciones de las partes

99 La Comisión indica que Hungría invocó, en su respuesta al dictamen motivado, varias razones imperiosas de interés general para justificar la adopción y el mantenimiento del canon minero adicional.

100 En primer término, invocó la reactivación de la economía, así como la protección de la economía nacional y de sus principales sectores. Sin embargo, se trata de objetivos económicos que no pueden constituir razones imperiosas de interés general, ni siquiera en una situación excepcional como la reactivación económica tras la pandemia de COVID-19, según se desprende, a juicio de la Comisión, de los apartados 23 y 64 de la sentencia de 13 de julio de 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568).

101 A continuación, Hungría invocó la lucha contra las disfunciones del mercado, la preservación del programa de construcción de viviendas y la represión de las prácticas tarifarias desleales, que, según la Comisión, son conceptos generales y vagos, difíciles de dissociar de los objetivos económicos mencionados en el apartado anterior, y con respecto a los que dicho Estado miembro no ha precisado ni el contenido ni la medida en que el Decreto n.º 404/2021 contribuye a la consecución de tales objetivos.

102 Por último, según la Comisión, Hungría ha invocado objetivos que constituyen razones imperiosas de interés general reconocidas por el Derecho de la Unión, a saber, la seguridad del abastecimiento y la protección de los consumidores y de los destinatarios de las prestaciones de servicios.

103 Por lo que respecta, primero, a la seguridad del suministro, el Tribunal de Justicia declaró, en los apartados 67 y 69 de la sentencia de 13 de julio de 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568), que tal objetivo solo puede invocarse en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, precisando que no puede considerarse que el objetivo de garantizar la seguridad del suministro en favor del sector de la construcción en lo concerniente a determinadas materias primas constituya un interés fundamental de ese tipo.

104 En primer lugar, según la Comisión, Hungría no ha demostrado que exista una amenaza real y suficientemente grave para la seguridad del suministro de los materiales a los que se refiere

el Decreto n.º 404/2021. Aun cuando el volumen de producción de esos materiales en dicho Estado miembro fuera insuficiente, nada se opondría a su importación. Además, prosigue, el Gobierno húngaro tampoco limitó su exportación.

105 A continuación, la Comisión indica que la normativa controvertida en el caso de autos es manifiestamente inadecuada para garantizar la mencionada seguridad de abastecimiento, ya que, al obligar a las empresas afectadas a vender con pérdidas, menoscaba su estabilidad financiera y las incita a cesar sus actividades en el mercado húngaro. Aun admitiendo que la fijación de precios de referencia mejore la seguridad del abastecimiento de materiales de base para la construcción, el 75 % de la producción de tales materiales no está sujeto a dicha exigencia.

106 Por último, Hungría no ha explicado la razón por la que tal seguridad de suministro no puede garantizarse con medidas menos restrictivas de la libertad de establecimiento.

107 Segundo, por lo que respecta a la protección de los consumidores y de los destinatarios de las prestaciones de servicios, la Comisión indica que Hungría alegó que la importancia de las cuotas de mercado de que disponen las empresas obligadas al pago del canon minero adicional era un factor pertinente para apreciar el carácter apropiado y proporcionado de dicho canon y que la aplicabilidad en función del volumen de negocios neto permite focalizarse en las empresas que disponen de cuotas de mercado suficientes para poder contener la producción y mantener precios de venta artificialmente elevados.

108 A este respecto, la Comisión observa que, si el verdadero objetivo del canon minero adicional era luchar contra los beneficios extraordinarios, cabe preguntarse por qué la sujeción al mismo se limita a un número muy reducido de empresas operativas en el sector en cuestión.

109 Por otra parte, la Comisión subraya que, en virtud del artículo 1, apartado 4, del Decreto n.º 404/2021, si un vendedor que no está sujeto al pago de dicho canon aplica una política de precios destinada a obtener un beneficio irrazonable, la Administración Nacional de Hacienda y Aduanas puede incoar un procedimiento administrativo tributario contra él. Así, esta disposición establece, para alcanzar el objetivo de prevenir los beneficios irrazonables, una medida menos restrictiva que la imposición del referido canon.

110 Además, Hungría no ha demostrado que las empresas obligadas al pago del canon minero adicional dispongan de un número de cuotas de mercado tal que puedan falsear las condiciones del mercado. Los efectos de distorsión del mercado que dicho Estado miembro describe son comparables a una situación de abuso de posición dominante, en el sentido del artículo 102 TFUE, contra la que procede, en su caso, luchar mediante instrumentos jurídicos basados en el Derecho de la competencia. De hecho, se encuentran pendientes ante la autoridad húngara de defensa de la competencia procedimientos contra empresas del sector de que se trata.

111 Hungría rebate la alegación de la Comisión según la cual los Decretos n.ºs 404/2021 y 405/2021 persiguen un objetivo puramente económico. Por el contrario, según este país, dichos Decretos protegen los intereses de los consumidores y de los destinatarios de las prestaciones de servicios garantizando, por un lado, la disponibilidad de cantidades suficientes de materias primas para la industria de la construcción y, por otro, prácticas tarifarias no abusivas.

112 A su juicio, los efectos económicos negativos percibidos entre 2020 y 2021, como consecuencia de la pandemia de COVID-19, se han visto exacerbados por las políticas comerciales de algunos operadores del mercado en relación con productos como la arena y la grava. El precio medio de los productos mineros aumentó en un promedio de 20 % durante los cinco últimos años, con independencia de la oferta y la demanda nacionales. Durante el mismo período, los operadores más importantes en el sector de la extracción de grava arenosa no solo aumentaron su volumen de negocios de manera significativa, sino también sus beneficios después de impuestos. Por lo tanto, obtuvieron beneficios adicionales aprovechando el aumento extremo de la demanda de otros actores del sector de la construcción.

113 Según Hungría, no es necesario aportar, como reclama la Comisión, pruebas de la existencia de una escasez de los materiales correspondientes en el mercado húngaro, ya que la lucha contra la probabilidad de una amenaza para la seguridad del suministro de materiales de base para la construcción también puede considerarse un objetivo legítimo cuando existen indicios de que dicha seguridad puede verse comprometida. Por lo tanto, prosigue, no es necesario esperar a que se ponga efectivamente en peligro tal seguridad para que un Estado miembro pueda adoptar medidas preventivas adecuadas y proporcionadas destinadas a evitar ese riesgo.

114 Por lo que respecta a las alegaciones de la Comisión relativas al carácter manifiestamente inadecuado del Decreto n.º 404/2021 para garantizar la seguridad de suministro, Hungría objeta que incluso las empresas que no están sujetas al canon minero adicional, que contribuyen al

75 % de la producción total de los materiales correspondientes, deben tener en cuenta el nivel de precios fijado en el Decreto n.º 404/2021 y tender a un margen de beneficio razonable. La proporcionalidad se vería comprometida, según Hungría, precisamente en el caso de que la obligación de pagar el canon minero adicional se aplicara a todos los operadores y no solo a aquellos cuyo poder económico les permitiera soportarlo.

115 Por último, en cuanto a los procedimientos en materia de competencia mencionados por la Comisión, ese Estado miembro afirma que, aun suponiendo que el Derecho de la competencia pueda aportar una solución en lo que respecta a las prácticas tarifarias desleales, no permite garantizar la disponibilidad en cantidad suficiente de los materiales de base para la construcción.

b) **Apreciación del Tribunal de Justicia**

116 Como resulta de jurisprudencia reiterada, una restricción a la libertad de establecimiento únicamente podría admitirse a condición, en primer lugar, de estar justificada por una razón imperiosa de interés general y, en segundo lugar, de respetar el principio de proporcionalidad, lo que implica que sea apropiada para garantizar, de forma coherente y sistemática, la realización del objetivo perseguido y que no vaya más allá de lo necesario para su consecución [sentencia de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría (Enseñanza superior), C-66/18, EU:C:2020:792, apartado 178 y jurisprudencia citada].

117 Por lo demás, corresponde al Estado miembro interesado demostrar que se cumplen estos requisitos cumulativos [sentencia de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría (Enseñanza superior), C-66/18, EU:C:2020:792, apartado 179 y jurisprudencia citada].

118 En este contexto, debe recordarse, asimismo, que las razones justificativas que puede invocar un Estado miembro deben ir acompañadas de pruebas adecuadas o de un examen de la idoneidad y de la necesidad de la medida restrictiva adoptada por dicho Estado, así como de datos precisos en los que pueda sustentarse su alegación [véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartado 94 y jurisprudencia citada, y de 10 de julio de 2025, INTERZERO y otros, C-254/23, EU:C:2025:569, apartado 101].

119 En el caso de autos, Hungría sostiene que la adopción del Decreto n.º 404/2021 era necesaria para reactivar la economía, proteger la economía nacional y sus principales sectores, incluida la protección de la seguridad del suministro de materiales de base para la construcción, preservar y asegurar el programa de construcción de viviendas, luchar contra las disfunciones del mercado, garantizar la lealtad en las transacciones comerciales, reprimir las prácticas tarifarias desleales y proteger a los destinatarios de las prestaciones de servicios.

120 Dicho Estado miembro subraya que no se trata de objetivos puramente económicos, ya que tal Decreto tiene por objeto, en definitiva, servir a los intereses de los consumidores y de los destinatarios de las prestaciones de servicios, garantizando la disponibilidad de materiales de base para la construcción en cantidades suficientes y a precios no abusivos.

121 De los escritos de dicho Estado miembro se desprende que todas estas razones se basan, en esencia, en los supuestos efectos combinados de la evolución desfavorable del mercado debido a la pandemia de COVID-19 y a la escasez de esos materiales. Los efectos de esta escasez se vieron exacerbados, a su juicio, por el comportamiento de los operadores más importantes del sector de que se trata, que obtuvieron así beneficios extraordinarios aprovechándose del aumento extremo de la demanda.

122 Según reiterada jurisprudencia, los objetivos de carácter meramente económico no pueden constituir una razón imperiosa de interés general que justifique una restricción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado FUE (sentencia de 10 de julio de 2025, INTERZERO y otros, C-254/23, EU:C:2025:569, apartado 123 y jurisprudencia citada).

123 Así sucede, en particular, con los objetivos vinculados a la promoción de la economía nacional o al buen funcionamiento de esta (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de julio de 2023, Xella Magyarország, C-106/22, EU:C:2023:568, apartado 64 y jurisprudencia citada), como el de reactivar la economía y proteger la economía nacional y sus principales sectores, invocado en el presente asunto por Hungría.

124 En cambio, el Tribunal de Justicia ha admitido que una normativa nacional puede constituir una restricción justificada a una libertad fundamental cuando viene impuesta por motivos de carácter económico que persiguen un objetivo de interés general (sentencia de 10 de julio de 2025, INTERZERO y otros, C-254/23, EU:C:2025:569, apartado 123 y jurisprudencia citada).

125 No obstante, según reiterada jurisprudencia, dado que las razones imperiosas de interés general, como el orden público y la seguridad pública mencionadas en el artículo 52 TFUE, apartado 1, permiten establecer excepciones a una libertad fundamental establecida por el Tratado FUE, deben ser interpretadas estrictamente, motivo por el cual su alcance no puede ser

determinado de forma unilateral por cada uno de los Estados miembros sin control de las instituciones de la Unión. Así, estas razones solo pueden ser invocadas en presencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad [véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas), C-235/17, EU:C:2019:432, apartado 59; de 18 de junio de 2020, Comisión/Hungría (Transparencia asociativa), C-78/18, EU:C:2020:476, apartado 91 y jurisprudencia citada, y de 13 de julio de 2023, Xella Magyarország, C-106/22, EU:C:2023:568, apartado 66].

126 Por lo que respecta específicamente a un objetivo relacionado con la seguridad del abastecimiento, el Tribunal de Justicia ha declarado que solo puede invocarse en caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad (sentencia de 13 de julio de 2023, Xella Magyarország, C-106/22, EU:C:2023:568, apartado 67 y jurisprudencia citada).

127 Pues bien, el Tribunal de Justicia ya ha declarado, en el apartado 69 de la sentencia de 13 de julio de 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568), que no puede considerarse que un objetivo dirigido a garantizar la seguridad del suministro en favor del sector de la construcción en lo concerniente a determinadas materias primas básicas, a saber, la grava, la arena y la arcilla, que resultan de una actividad de extracción minera esté comprendido en un «interés fundamental de la sociedad», en el sentido de la jurisprudencia recordada en los dos apartados anteriores.

128 Del mismo modo, no puede considerarse que el objetivo invocado en el caso de autos por Hungría, consistente en garantizar la seguridad del suministro al sector de la construcción de materiales afectados por el canon minero adicional establecido por el Decreto n.º 404/2021, a saber, la arena calibrada, la grava calibrada, la grava arenosa calibrada, la grava arenosa natural y el cemento, esté comprendido en tal «interés fundamental de la sociedad» ni, por consiguiente, constituya una razón imperiosa de interés general que pueda justificar una restricción a la libertad de establecimiento.

129 Por lo que respecta al objetivo relativo a la conservación y a la protección del plan de construcción de viviendas, es preciso señalar que, en sus escritos, Hungría no ha aportado la más mínima indicación sobre el contenido y alcance de dicho programa, incumpliendo la obligación que le corresponde a este respecto, como se desprende de la jurisprudencia mencionada en el apartado 118 de la presente sentencia.

130 En cualquier caso, este objetivo, al igual que los objetivos relativos a la lucha contra las disfunciones del mercado, a la represión de las prácticas tarifarias desleales y a la protección de los consumidores y de los destinatarios de las prestaciones de servicios se basan, en esencia, como se desprende del apartado 121 de la presente sentencia, en los supuestos efectos combinados de la evolución desfavorable del mercado debido a la pandemia de COVID-19 y a la escasez relativa a los materiales afectados por el canon minero adicional.

131 En cuanto a ello, la Comisión reprocha a Hungría no haber aportado ninguna prueba de tal escasez en el mercado húngaro.

132 Hungría sostiene que no es necesario aportar tales pruebas, ya que la lucha contra la probabilidad de una amenaza para la seguridad del suministro de tales materiales al sector de la construcción también podría considerarse un objetivo legítimo, siempre que existan indicios de que la seguridad mencionada puede verse comprometida.

133 De este modo, por una parte, dicho Estado miembro incumple las obligaciones, recordadas en los apartados 117 y 118 de la presente sentencia, que le corresponden cuando invoca razones imperiosas de interés general para justificar una restricción a la libertad de establecimiento.

134 Por otra, al invocar una mera «probabilidad» de amenaza para la seguridad del suministro de determinados materiales al sector de la construcción, Hungría no invoca una amenaza «real» y «actual», en el sentido de la jurisprudencia mencionada en el apartado 126 de la presente sentencia.

135 Por consiguiente, la existencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad y permita invocar razones imperiosas de interés general no se ha acreditado en relación con los objetivos mencionados en el apartado 130 anterior.

136 Por lo tanto, la restricción a la libertad de establecimiento derivada de la obligación de pago del canon minero adicional establecido por el Decreto n.º 404/2021 no se justifica por ninguno de los objetivos invocados por Hungría.

137 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 TFUE al adoptar las disposiciones relativas al pago del canon establecido por dicho Decreto.

138 Por consiguiente, procede estimar parcialmente la primera imputación, en la medida en que se refiere al canon minero adicional establecido por el Decreto n.º 404/2021.

**B. Sobre la segunda imputación, basada en la infracción del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2015/1535**

**1. Alegaciones de las partes**

139 La Comisión afirma que el Decreto n.º 404/2021 y los artículos 27/A a 27/C de la Ley de Minas deberían haberle sido notificados en fase de proyecto, de conformidad con el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2015/1535.

140 Considera que tanto este Decreto como los artículos 27/A a 27/C están comprendidos en el concepto de «otro requisito», en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra d), de dicha Directiva, ya que se trata de normas dotadas de una «forma jurídica vinculante».

141 Además, el Decreto n.º 404/2021 y los artículos 27/A a 27/C de la Ley de Minas afectan, a su juicio, a la comercialización de las materias primas y de los materiales de base para la construcción a los que se refieren, por una parte, al fijar precios oficiales para esos productos y, por otra, al imponer el pago del canon minero adicional.

142 La guía explicativa de la Comisión relativa a la Directiva 2015/1535, prosigue, apunta en el sentido de esta interpretación, ya que precisa que el concepto de «otro requisito» abarca los requisitos «que afectan al ciclo de vida de un producto, desde el período de comercialización hasta la fase de gestión o eliminación de los residuos que genera», requisitos que deben poder afectar significativamente a la composición, naturaleza o comercialización del producto.

143 Hungría sostiene que debe desestimarse la segunda imputación.

**2. Apreciación del Tribunal de Justicia**

144 Del artículo 5, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2015/1535 se desprende que los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión todo «proyecto de reglamento técnico», concepto que incluye, en particular, como se desprende de su artículo 1, apartado 1, letra g), el de «otro requisito».

145 El artículo 1, apartado 1, letra d), de dicha Directiva define el concepto de «otro requisito» como un requisito, distinto de una especificación técnica, impuesto a un producto, en particular por motivos de protección de los consumidores o del medio ambiente y que se refiere a su ciclo de vida con posterioridad a su comercialización, como sus condiciones de uso, reciclado, reutilización o eliminación, cuando dichas condiciones puedan afectar significativamente a la composición o naturaleza del producto o a su comercialización.

146 La definición de este último concepto reviste, por tanto, cierta complejidad y requiere, como señaló el Abogado General en el punto 118 de sus conclusiones, que se cumplan una serie de condiciones acumulativas.

147 Pues bien, procede recordar que, como se desprende del apartado 53 de la presente sentencia, en el marco de un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que este pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la Comisión pueda basarse en presunciones.

148 Solo cuando la Comisión haya aportado suficientes pruebas para demostrar la existencia del incumplimiento alegado incumbirá al Estado miembro rebatir de manera fundada y pormenorizada las pruebas presentadas y las consecuencias que de ellas se derivan [sentencia de 24 de junio de 2021, Comisión/España (Deterioro del espacio natural de Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, apartado 47 y jurisprudencia citada].

149 En el caso de autos, si bien la Comisión afirma, en apoyo de la segunda imputación formulada en su recurso, que el Decreto n.º 404/2021 y los artículos 27/A a 27/C de la Ley de Minas están comprendidos en el concepto de «otro requisito», en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra d), de la Directiva 2015/1535, no fundamenta en absoluto esta afirmación, limitándose a señalar, en esencia, que se trata de normas dotadas de una «forma jurídica vinculante» y que afectan a la comercialización de las materias primas y de los materiales de base para la construcción. Pues bien, estas afirmaciones no permiten demostrar de modo suficiente en Derecho las razones por las que esos actos de Derecho húngaro están comprendidos en este concepto.

150 En efecto, a falta de un análisis, siquiera sucinto, de las diferentes condiciones acumulativas establecidas por esta última disposición en relación con cada uno de esos actos, la Comisión no ha permitido al Tribunal de Justicia comprobar la existencia del incumplimiento alegado.

151 En estas circunstancias, procede declarar que la Comisión no ha demostrado de modo suficiente en Derecho que Hungría haya incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2015/1535.

152 Por consiguiente, procede desestimar la segunda imputación.

153 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede declarar que Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 TFUE al adoptar las disposiciones relativas al pago de un canon minero adicional que figuran en el Decreto n.º 404/2021.

154 Se desestima el recurso en todo lo demás.

#### IV. Costas

155 En virtud del artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas.

156 En el presente asunto, dado que el recurso de la Comisión solo se ha estimado parcialmente, procede decidir que cada parte cargará con sus propias costas.

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

1) Al adoptar las disposiciones relativas al pago de un canon minero adicional que figuran en el *a gazdaság újraindítása érdekében fizetendő kiegészítő bányajáradékról szóló 404/2021. (VII. 8.) Korm. rendeletet [Decreto Gubernamental n.º 404/2021 (VII. 8.) relativo al canon minero adicional que debe pagarse para reactivar la economía]*, Hungría ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 TFUE.

2) Se desestima el recurso en todo lo demás.

3) La Comisión Europea y Hungría cargarán con sus propias costas.

Firmas

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.