



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
de 26 de septiembre de 2013¹

Asuntos acumulados C-162/12 y C-163/12

**Airport Shuttle Express scarl y Giovanni Panarisi (C-162/12),
Società Cooperativa Autonoleggio Piccola arl y
Gianpaolo Vivani (C-163/12)**

contra

**Comune di Grottaferrata,
Asuntos acumulados C-419/12 y C-420/12
Crono Service scarl y otros**

contra

Roma Capitale (C-419/12)

y

Anitrav

contra

Roma Capitale y Regione Lazio (C-420/12)

[Peticiónes de decisión prejudicial planteadas por el Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italia)]

«Petición de decisión prejudicial — Admisibilidad — Discriminación de nacionales — Libertad de establecimiento — Servicio de alquiler de vehículos con conductor — Normativa nacional que supedita la prestación de dicho servicio, en particular, a una autorización y al cumplimiento de determinados requisitos aplicables a la cochera del vehículo»

I. Introducción

1. Las presentes peticiones de decisión prejudicial versan sobre la normativa italiana relativa al transporte de personas por determinadas empresas de alquiler de vehículos.² Se trata de empresas que para el transporte de personas utilizan vehículos en los que, además del conductor, puede transportarse un máximo de ocho personas.³ Al contrario que en el caso del alquiler de vehículos sin conductor, en este tipo especial de transporte de personas el pasajero utiliza el vehículo con conductor que proporciona la empresa de alquiler de vehículos para un trayecto determinado. El «alquiler de vehículos con conductor» complementa por tanto la oferta de transporte público de viajeros, especialmente el regular.

1 — Lengua original: alemán.

2 — En la normativa italiana se habla de «alquiler de vehículos con conductor».

3 — Véase la página 9 de la petición de decisión prejudicial en el asunto C-162/12 y la remisión que allí se hace al artículo 47 del Decreto Legislativo de 30 de abril de 1992.

2. El órgano jurisdiccional remitente desea saber si la normativa italiana que afecta a las modalidades de ejercicio de esta actividad en la Región del Lazio y en el Comune di Roma es compatible con el Derecho de la Unión y especialmente con la libertad de establecimiento. Puesto que los hechos indicados por el órgano jurisdiccional remitente no presentan aspectos transfronterizos, existen dudas sobre la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial. Asimismo, se plantea la cuestión relativa a si el Tribunal de Justicia debería valorar los presentes procedimientos principales también desde el ángulo de la prohibición de discriminación de nacionales a pesar de que el órgano jurisdiccional remitente no ha aludido a este aspecto.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

Reglamento (CE) n° 12/98 del Consejo, de 11 de diciembre de 1997, por el que se determinan las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de viajeros por carretera en un Estado miembro.⁴

3. El Reglamento n° 12/98 fue derogado con efecto a 4 de diciembre de 2011 y fue substituido por el Reglamento (CE) n° 1073/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 561/2006.⁵

4. Según su artículo 2, número 4, el Reglamento n° 12/98 se aplicaba a «los vehículos automóviles que, por su tipo de construcción y equipo, son aptos para transportar más de nueve personas, incluido el conductor, y están destinados a ese fin».

B. Derecho nacional

5. Según el Derecho italiano, el «alquiler de vehículos con conductor» está sujeto a reserva de autorización. La autorización necesaria la concede un ayuntamiento en un procedimiento público.⁶ Dicha autorización es específica para cada vehículo. Ahora bien, un operador puede recibir varias autorizaciones para varios vehículos.⁷ La sede⁸ del transportista y la cochera del vehículo sólo podrán estar situadas en el término municipal del ayuntamiento que haya expedido la autorización.⁹ Como cochera puede bastar un aparcamiento alquilado. La autorización para el transporte de personas no se limita al término municipal. No obstante, la reserva del viaje deberá realizarse en el lugar de la cochera del vehículo,¹⁰ a la que el vehículo, independientemente del lugar en el que el pasajero suba o baje,¹¹ deberá regresar una vez realizado el transporte.

4 — DO 1998, L 4, p. 10.

5 — DO L 300, p. 88.

6 — Artículo 8, apartado 1, de la Ley n° 21, de 15 de enero de 1992 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea, GURI n° 18, de 23 de enero de 1992), en la versión aplicable a los litigios principales, derivada de las modificaciones introducidas por el Decreto Ley n° 207, de 30 de diciembre de 2008 (GURI n° 304, de 31 de diciembre de 2008) y por la Ley n° 14/2009 (GURI n° 49, de 28 de febrero de 2009, suplemento ordinario n° 28) (en lo sucesivo, «Ley n° 21/1992»).

7 — Artículo 8, apartado 2, de la Ley n° 21/1992.

8 — En las disposiciones italianas se habla de «sede». No obstante, a juzgar por las alegaciones de algunas de las partes, una sucursal parece bastar, lo que también permite la actividad simultánea en distintos municipios, como ha señalado, entre otros, el representante del Gobierno italiano.

9 — Artículo 3, apartado 3, de la Ley n° 21/1992.

10 — Artículo 11, apartado 4, de la Ley n° 21/1992.

11 — Según el artículo 11, apartado 4, de la Ley n° 21/1992 esto también podrá efectuarse en el término de otros municipios.

6. Las disposiciones regionales de la Región del Lazio¹² exigen además que el pasajero sea recogido dentro del término municipal del ayuntamiento que haya expedido la autorización.

7. Para el Comune di Roma existen además disposiciones especiales. Éstas establecen, en particular, que los operadores de servicios de alquiler de vehículos con conductor de otros municipios deberán pagar tasas cuando circulen por zonas de tráfico limitado del término municipal de la ciudad de Roma.

III. Hechos de los procedimientos principales y cuestiones prejudiciales

A. Asuntos acumulados C-162/12 y C-163/12

8. Las demandantes en el procedimiento principal son personas naturales residentes en Italia (en lo sucesivo, «empresas de alquiler de vehículos») y cooperativas de Derecho italiano con domicilio social en Italia. Las empresas de alquiler de vehículos en cuestión no emplearon para sus vehículos su cochera en el término municipal del ayuntamiento de Grottaferrata (Italia, Región del Lazio) que concedió la autorización. Estacionaron sus vehículos fuera del término municipal de Grottaferrata, en la cochera de una cooperativa. También pusieron a disposición de la cooperativa los vehículos en cuestión, al parecer tras cederle la autorización para el transporte de personas¹³ que se les había concedido. Esto fue denunciado a la policía y las autorizaciones concedidas a las empresas de alquiler de vehículos se suspendieron temporalmente en febrero de 2011. En los procedimientos principales las empresas afectadas recurrieron contra los actos administrativos mediante los que se suspendieron sus autorizaciones, reclaman además la indemnización de los consiguientes daños y alegan, entre otras cosas, infracciones del Derecho de la Unión.

9. A la luz de lo expuesto, el órgano jurisdiccional remitente suspendió los procedimientos y planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Se oponen los artículos 49 TFUE, 3 TUE, 4 TUE, 5 TUE y 6 TUE, 101 TFUE y 102 TFUE, así como los Reglamentos (CEE) n° 2454/92 y (CE) n° 12/98, a la aplicación de los artículos 3, apartado 3, y 11 de la Ley n° 21 de 1992, en la parte en que disponen respectivamente que: “3. El domicilio social del transportista y la cochera sólo podrán estar situados en el término municipal del ayuntamiento que haya expedido la autorización” y que “[...] La contratación del servicio de alquiler de vehículos con conductor se efectuará en las respectivas cocheras. El inicio y la finalización de cada servicio de alquiler de vehículos con conductor deberán tener lugar en la cochera situada en el municipio que haya concedido la autorización, regresando a la misma, mientras que la recogida y la llegada al destino del usuario también podrán efectuarse en el término de otros municipios [...]”?
- 2) ¿Se oponen los artículos 49 TFUE, 3 TUE, 4 TUE, 5 TUE y 6 TUE, 101 TFUE y 102 TFUE, así como los Reglamentos (CEE) n° 2454/92 y (CE) n° 12/98, a la aplicación de los artículos 5 y 10 de la Ley regional del Lazio n° 58, de 26 de octubre de 1993, en la parte en que disponen respectivamente que: “[...] La recogida del usuario o bien el inicio del servicio tendrán lugar en el término municipal del ayuntamiento que haya expedido la autorización” y que “[...] la recogida del usuario y el inicio del servicio tendrán lugar exclusivamente en el término municipal del ayuntamiento que haya concedido la licencia o la autorización y se efectuarán hacia cualquier destino, debiendo mediar el consentimiento previo del conductor en el caso de destinos situados fuera del término municipal. [...]”?»

12 — Artículo 5 de la Ley regional n° 58/1993 en la versión aplicable los litigios principales.

13 — Véase el artículo 7, apartado 2, de la Ley n° 21/1992 y la p. 12 de la petición de decisión prejudicial en el asunto C-162/12.

B. Asuntos acumulados C-419/12 y C-420/12

10. El objeto del procedimiento principal son los recursos de anulación de varias decisiones que afectan al Comune di Roma. En concreto, se trata de la Decisión nº 68/2011 del Consiglio del Comune di Roma, en virtud de la cual se aprobó el Reglamento por el que se rigen los servicios de transporte público no regular, y la Decisión nº 403/2011 de la Giunta del Comune di Roma, que regula las modalidades y procedimientos para la concesión de autorizaciones de acceso al término municipal de la ciudad de Roma y a las ZTL (zonas de tráfico limitado) por vehículos destinados al alquiler con conductor autorizados por otros ayuntamientos, así como de otras dos Decisiones de la Administración municipal de Roma que prevén, entre otras cosas, que las empresas de alquiler de vehículos de fuera de Roma deberán desembolsar una cantidad determinada por la obtención de una autorización de acceso.

11. Las demandantes del procedimiento principal son empresas italianas de alquiler de vehículos que no disponen de autorizaciones expedidas por el Comune di Roma.

12. Infieren la ilegalidad de las decisiones citadas entre otros del Derecho de la Unión, en particular de la libertad fundamental que se reconoce a las empresas de poder establecerse en cualquier país de la Unión incluso mediante la apertura de una sede secundaria, pues, vulnerando la citada libertad, dichas decisiones obligan a las empresas constituidas en un Estado miembro a recibir sin excepción las solicitudes de transporte exclusivamente en una única cochera que debe estar forzosamente situada en el término municipal del ayuntamiento que haya concedido la correspondiente autorización, y a iniciar y concluir allí el servicio.

13. Según las demandantes, esto entraña una diferencia de trato en el ejercicio de la actividad empresarial que se basa exclusivamente en un dato geográfico. Esta diferencia de trato se produce, por un lado, entre los arrendadores con autorización concedida por el Comune di Roma y los arrendadores autorizados por otros ayuntamientos (en la Región del Lazio) y, por otro, entre éstos y los arrendadores no pertenecientes a la Región del Lazio, a los que no se aplica la ley regional y que, en consecuencia, no están sujetos a ningún tipo de limitación por lo que respecta al lugar de recogida de viajeros.

14. A la luz de lo expuesto, el órgano jurisdiccional remitente suspendió los procedimientos y planteó al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se oponen los artículos 49 TFUE, 3 TUE, y 3 TFUE, 4 TFUE, 5 TFUE, 6 TFUE, 101 TFUE y 102 TFUE a la aplicación del artículo 3, apartado 3, 8, apartado 3, y 11 de la Ley nº 21 de 1992, en la parte en que disponen respectivamente que “el domicilio social del transportista y la cochera sólo podrán estar situados en el término municipal del ayuntamiento que haya expedido la autorización”; que “para poder obtener y conservar la autorización para prestar servicios de alquiler de vehículos con conductor es obligatorio disponer, en virtud de un título jurídico válido, de un domicilio social, de una cochera o de un muelle de atraque situados en el término municipal del ayuntamiento que haya concedido la autorización” y que “la contratación del servicio de alquiler de vehículos con conductor se efectuará en las respectivas cocheras. El inicio y la finalización de cada servicio de alquiler de vehículos con conductor deberán tener lugar en la cochera situada en el municipio que haya concedido la autorización, regresando a la misma, mientras que la recogida y la llegada al destino del usuario también podrán efectuarse en el término de otros municipios [...]”?»

IV. Apreciación de las cuestiones prejudiciales

15. A continuación se examinará la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial.

A. Admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial

16. Las cuestiones prejudiciales se refieren, por un lado, a dos actos del Derecho derivado, en concreto los Reglamentos n^{os} 12/98 y 2454/92.¹⁴ Por otro, a disposiciones del Derecho primario, esencialmente los artículos 101 TFUE y 102 TFUE relativos a prácticas contrarias a la competencia, y el artículo 49 TFUE, que garantiza la libertad de establecimiento.

17. Existen dudas sobre la admisibilidad tanto de las cuestiones de Derecho derivado como de las de Derecho primario, puesto que no se aprecia su pertinencia para la decisión de los procedimientos principales.

18. En principio, corresponde esencialmente al órgano jurisdiccional nacional apreciar, a la luz de las peculiaridades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. No obstante, el Tribunal de Justicia podrá rechazar la petición presentada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación que dicho órgano jurisdiccional solicita no tiene relación alguna con la existencia real o el objeto del litigio principal, cuando la cuestión sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas.¹⁵

1. Inexistencia de relación con el objeto del litigio en lo que respecta a los Reglamentos n^{os} 2454/92 y 12/98

a) Reglamento n^o 2454/92

19. El Tribunal de Justicia anuló el Reglamento n^o 2454/92 en el año 1994.¹⁶ Por tanto, no puede tener relevancia alguna para los litigios principales cuyos hechos datan del año 2011. Es evidente que no existe una relación con el objeto de los litigios principales, y las peticiones de decisión prejudicial son inadmisibles a ese respecto.

b) Reglamento n^o 12/98

20. El Reglamento n^o 12/98 fue derogado el 4 de diciembre de 2011¹⁷ y, por lo tanto, podría ser todavía relevante para los hechos de los procedimientos principales en lo que respecta a su ámbito de aplicación temporal. No obstante, estos hechos no presentan ningún punto de conexión con el Reglamento controvertido, ya que según pone de manifiesto su artículo 2, número 4, el Reglamento n^o 12/98 se aplicaba a «los vehículos automóviles que, por su tipo de construcción y equipo, son aptos para transportar más de nueve personas, incluido el conductor, y están destinados a ese fin». Los hechos de los litigios principales tratan sobre vehículos más pequeños con los que se transportan un máximo de nueve personas incluido el conductor. Por lo tanto, es evidente que el Reglamento n^o 12/98 tampoco guarda relación alguna con el objeto de los litigios principales y las peticiones de decisión prejudicial son inadmisibles a ese respecto.

14 — Reglamento (CEE) n^o 2454/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, por el que se determinan las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de viajeros por carretera en un Estado miembro (DO L 251, p. 1).

15 — Sentencias de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra (C-379/98, Rec. p. I-2099), apartado 39; de 23 de abril de 2009, Rüffler (C-544/07, Rec. p. I-3389), apartado 37; de 19 de noviembre de 2009, Filipiak (C-314/08, Rec. p. I-11049), apartado 41; de 7 de julio de 2011, Agafitei y otros (C-310/10, Rec. p. I-5989), apartado 26, y de 15 de enero de 2013, Križan y otros (C-416/10), apartado 54.

16 — Sentencia de 1 de junio de 1994, Parlamento/Consejo (C-388/92, Rec. p. I-2067).

17 — Véanse los artículos 30 y 31 del Reglamento (CE) n^o 1073/2009.

2. Inexistencia de elementos de hecho o de Derecho suficientes en relación con los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, en conexión con los artículos 3 TUE, 4 TUE, 5 TUE y 6 TUE, así como con los artículos 3 TFUE, 4 TFUE, 5 TFUE y 6 TFUE

21. El órgano jurisdiccional remitente considera que la normativa italiana puede generar compartimentaciones territoriales y distorsiones de la competencia. En este contexto, desea saber si la normativa italiana controvertida se opone a los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, en conexión con los artículos 3 TUE, 4 TUE y 5 TUE, así como con los artículos 3 TFUE, 4 TFUE, 5 TFUE y 6 TFUE. Además cita en este contexto el artículo 6 TUE, que trata el carácter vinculante de los derechos fundamentales de la Unión.

22. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente no ha precisado qué relación guardan las disposiciones en materia de competencia del Derecho primario mencionadas con las cuestiones que plantea y los litigios principales. Lo mismo sucede con el carácter vinculante de los derechos fundamentales de la Unión.

23. Además, en lo que respecta a los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, el órgano jurisdiccional remitente, en atención a la variedad de aspectos que deben tenerse en cuenta en los casos relacionados con el Derecho de la competencia, debe definir de forma pormenorizada al Tribunal de Justicia el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones prejudiciales y al menos explicar los supuestos de hecho en los que se basan tales cuestiones.¹⁸

24. En el caso de autos, la información aportada por el órgano jurisdiccional remitente no cumple estas exigencias. Los artículos 101 TFUE y 102 TFUE prohíben los acuerdos y prácticas contrarios a la competencia, así como el abuso de una posición dominante. Pero en los litigios principales no parece considerarse ni lo uno ni lo otro. Más bien versan sobre una normativa nacional o regional que regula el alquiler de vehículos con conductor y no sobre una conducta empresarial objetable desde el punto de vista de la competencia. Habida cuenta de que en los litigios principales justamente falta una conducta contraria a la competencia de las empresas afectadas, tampoco se aprecia en qué medida la normativa nacional controvertida podría fomentar dicha conducta y, por tanto, menoscabar la eficacia de la legislación sobre competencia de la Unión. Por otra parte, los hechos expuestos por el órgano jurisdiccional remitente tampoco muestran indicios a partir de los cuales podría inferirse una relevancia para el mercado interior.

25. Por tanto, al no disponerse de información suficiente sobre la situación de hecho y de Derecho que permita al Tribunal de Justicia y a las partes manifestarse de manera adecuada sobre las disposiciones citadas en lo que respecta a los litigios principales, también resulta inadmisibles este grupo de cuestiones de las peticiones de decisión prejudicial.

3. Naturaleza hipotética de las cuestiones según el artículo 49 TFUE.

26. Cabe también plantearse si el artículo 49 TFUE puede ser relevante para las presentes peticiones de decisión prejudicial.

27. Por un lado, existen dudas por el hecho de que los litigios principales no presentan elementos transfronterizos. Por otro, de las peticiones de decisión prejudicial tampoco se infiere si, y en caso de respuesta afirmativa, en qué medida, en virtud de una orden de ejecución del Derecho nacional, el artículo 49 TFUE podría ser pertinente a la luz de una situación puramente interna.

¹⁸ — Sentencia de 11 de marzo 2010, Attanasio Group (C-384/08, Rec. p. I-2055), apartado 32.

a) Ausencia de elementos transfronterizos

28. Por regla general, la libertad de establecimiento únicamente puede ser pertinente si existe un punto de conexión para la aplicación del Derecho de la Unión.¹⁹ Tal punto de conexión existe si los hechos presentan elementos transfronterizos. Por lo tanto, las disposiciones del Tratado en materia de libertad de establecimiento no pueden aplicarse a hechos que se circunscriben a un solo Estado miembro.²⁰

29. En este contexto, parece dudoso examinar los litigios principales sobre la base del artículo 49 TFUE. Los litigios principales, aunque versen de una normativa italiana que según su tenor se aplica indistintamente a operadores italianos y de otros Estados miembros, tienen un carácter puramente italiano, en concreto regional, puesto que parecen limitarse a la Región del Lazio y no presentan una vinculación con los intercambios comerciales entre los Estados miembros. Según el tenor de la normativa italiana, en principio no se excluye que las empresas servicios de alquiler de vehículos de que se trata puedan utilizar sus vehículos también para trayectos en los Estados miembros limítrofes. El órgano jurisdiccional remitente no ha aportado datos a este respecto. En cambio, sí ha expuesto al Tribunal de Justicia hechos que únicamente se refieren al transporte de personas dentro de Italia. Esto es coherente con las alegaciones de las partes en la vista oral según las cuales en Italia normalmente se recurre a las empresas de alquiler de vehículos para trayectos cortos. En consecuencia, los problemas del transporte de personas en el tráfico transfronterizo no son objeto de los litigios principales. En concreto, estos litigios parecen más bien ocuparse del acceso al mercado romano de las empresas italianas establecidas en la periferia.

30. Ahora bien, el Tribunal de Justicia también ha aplicado el artículo 49 TFUE respecto a litigios principales en los que no participaban nacionales de otros Estados miembros como criterio de examen de hechos sobre los que debía pronunciarse el órgano jurisdiccional remitente y que tampoco presentaban claros elementos transfronterizos. Esto ha ocurrido cuando a criterio del Tribunal de Justicia «no podía excluirse en modo alguno» que, al margen de la situación procesal concreta, también los nacionales de otros Estados miembros, en el ejercicio de su libertad de establecimiento, pudieran tener que enfrentarse en situaciones análogas a las disposiciones del Estado miembro de que se trataba en los litigios principales.²¹

31. A primera vista, este planteamiento, que considera suficiente el hecho de que los nacionales de otros Estados miembros estén potencialmente afectados, aunque sólo sea porque «no quepa excluir en modo alguno» que puedan estarlo, entra en conflicto con la norma general reiterada en jurisprudencia constante según la cual precisamente en los procedimientos prejudiciales el Tribunal de Justicia no debe resolver cuestiones jurídicas hipotéticas ya que son irrelevantes para el litigio principal. El ámbito de lo que, en principio, todavía no es real, pero «no cabe excluir en modo alguno» (y por tanto debe ser examinado por el Tribunal de Justicia) y, en consecuencia, ya no es puramente hipotético, requiere una aclaración útil en la práctica.

32. En su jurisprudencia reciente, el Tribunal de Justicia parece haber resuelto en cierta medida este conflicto entre «lo hipotético» y «lo que no cabe excluir en modo alguno». En la sentencia *Duomo Gpa y otros*²² no se limita a determinar de forma global, no demostrada e imprecisa que los nacionales de otros Estados miembros podrían tener un «interés»²³ en la actividad controvertida en el

19 — Véase la sentencia de 3 de octubre de 1990, *Nino y otros* (C-54/88, C-91/88 y C-14/89, Rec. p. I-3537), apartados 9 a 11.

20 — Véanse, entre otras, las sentencias de 7 de diciembre de 1995, *Gervais y otros* (C-17/94, Rec. p. I-4353), apartados 24 a 26, de 21 de junio de 2012, *Susisalo y otros* (C-84/11), apartado 18, y de 10 de mayo de 2012, *Duomo Gpa y otros* (C-357/10 a C-359/10), apartado 26 y la jurisprudencia citada.

21 — Véanse, entre otras, las sentencias relativas a la explotación de farmacias y a la distribución de carburante de 1 de junio de 2010, *Blanco Pérez y Chao Gómez* (C-570/07 y C-571/07, Rec. p. I-4629), apartado 40, y *Attanasio Group*, citada en la nota 18, apartado 24.

22 — Sentencia citada en la nota 20.

23 — *Ibidem*, apartado 40.

litigio principal, sino que concreta dicho «interés», en virtud del cual existe un elemento transfronterizo y, por tanto, resulta aplicable el artículo 49 TFUE, tomando como base determinados indicios. Estos indicios no los extrae sólo de las peticiones de decisión prejudicial, sino también de las alegaciones de las partes.²⁴

33. Un planteamiento «de concreción» de este tipo permite, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, diferenciar entre lo puramente hipotético y lo que no cabe excluir en modo alguno. En última instancia, se apoya en la separación de funciones entre el Tribunal de Justicia y el órgano jurisdiccional remitente. Al margen de los casos obvios, no debe corresponder al Tribunal de Justicia, en los supuestos en los que a primera vista no existe un contexto transnacional, realizar observaciones sin disponer de indicios sobre si, y en caso de respuesta afirmativa, en qué medida, «no cabe excluir en modo alguno» que los nacionales de otros Estados miembros puedan tener un «interés» equivalente al del litigio principal correspondiente. El órgano jurisdiccional remitente²⁵ y, en su caso, las partes –en el supuesto de una petición de decisión prejudicial, también los Estados miembros en su caso– se encuentran en una situación claramente mejor para formular observaciones al respecto.

34. Con este trasfondo, en el caso de autos hay que examinar, por un lado, la relevancia que debe atribuirse al hecho de que la normativa italiana controvertida (en parte) fuese objeto de una denuncia ante la Comisión (i), y por otro lado cabe preguntarse si la adjudicación pública de las autorizaciones para vehículos de alquiler de los ayuntamientos italianos puede tener relevancia a este respecto (ii).

i) Relevancia del procedimiento piloto UE 623/09/TREN de la Comisión Europea

35. Tanto el órgano jurisdiccional remitente como las demandantes en el procedimiento principal en el asunto C-162/12 remiten al procedimiento piloto UE 623/09/TREN de la Comisión Europea. Dicho procedimiento se refiere en esencia a la compatibilidad de la Ley n° 21/1992 en la versión vigente en su momento con la libertad de establecimiento. Según se desprende de los autos obrantes ante el Tribunal de Justicia, el origen del procedimiento en cuestión es una denuncia que aparentemente presentó Federnoleggio, una coadyuvante de las demandantes en el litigio principal en el que se basa el asunto C-162/12, ante la Comisión en el año 2009. La Comisión se manifestó sobre dicho procedimiento en la vista oral. El procedimiento concluyó una vez que las autoridades italianas comunicaron que se había suspendido la aplicación de las disposiciones controvertidas y que se iba a modificar la normativa objeto del litigio. Por lo tanto, la Comisión considera que no existen motivos para iniciar un procedimiento de infracción.²⁶

36. Es dudoso que para la aplicación del artículo 49 TFUE en un litigio principal con carácter puramente nacional baste con la existencia de tal denuncia ante la Comisión.

37. De otro modo, las partes tendrían a su alcance la posibilidad de abrir arbitrariamente el ámbito de aplicación del artículo 49 TFUE mediante la presentación de una denuncia y, por consiguiente, de dar lugar a una petición de decisión prejudicial. El procedimiento prejudicial, por un lado, y el procedimiento ante los servicios de la Comisión, por otro, deben considerarse por separado. La existencia de un procedimiento de la Comisión no convierte directamente los hechos en transnacionales, incluso si se les hubieran de aplicar disposiciones que son objeto de un procedimiento de investigación de la Comisión.

24 — Para las alegaciones de la Comisión, véase la sentencia *Duomo Gpa y otros*, citada en la nota 20, apartado 28.

25 — Véase a este respecto el punto 38 de las conclusiones del Abogado General Wahl, de 5 de septiembre de 2013, presentadas en el asunto *Venturini y otros* (C-159/12 a C-161/12).

26 — Las peticiones de decisión prejudicial no se manifiestan en detalle sobre la continuación del procedimiento de la Comisión y la pertinencia de las medidas propuestas por la República Italiana.

38. La situación es diferente cuando los nacionales de otros Estados miembros se dirigen a la Comisión con una denuncia sobre la libertad de establecimiento y en esas circunstancias impugnan disposiciones nacionales. En ese caso, podría considerarse que los denunciantes tienen un interés efectivo en ejercer su libertad de establecimiento en un área determinada y que, por tanto, a criterio del órgano jurisdiccional remitente, parece que «no cabe excluir en modo alguno» que en supuestos comparables también pudiesen verse afectados nacionales de otros Estados miembros además de las partes de que se trate en concreto. En efecto, la situación que debe evaluarse no deja de tener carácter puramente hipotético en el momento en que los nacionales de otros Estados miembros realizan preparativos concretos para establecerse en otro Estado miembro o cuando litigan ante un tribunal sobre las condiciones de la actividad desempeñada en la región. Ya existe un «interés» en el ejercicio de la libertad de establecimiento «que no cabe excluir en modo alguno» cuando los nacionales de otros Estados miembros, de forma verificable para terceros, estudian previamente la situación de hecho y de Derecho y se oponen a las disposiciones que resultan desfavorables de forma seria y con intención de establecerse.

39. No obstante, el procedimiento piloto UE 623/09/TREN presenta particularidades. Dicho procedimiento fue iniciado en un primer momento por Federnoleggio, residente en Italia. No obstante, según se desprende de los autos obrantes ante el Tribunal de Justicia, varias empresas no italianas del mismo sector (mediante escritos idénticos en lo esencial) también manifestaron su interés en adherirse a la denuncia de Federnoleggio ante el representante procesal de ésta que, por lo demás, también intervino como representante de las demandantes en el litigio principal C-162/12. De los escritos citados, sin embargo, no se deduce por qué lo hicieron. En particular, no consta que las empresas en cuestión quisieran establecerse en Italia y que las disposiciones legales controvertidas se lo impidieran. También hay que destacar que los escritos en cuestión recalcan que las eventuales costas procesales serían por cuenta de Federnoleggio. De este modo se transmite más bien la impresión de que se pretende apoyar de forma solidaria al denunciante italiano y no se llega a la conclusión ineludible de que los que prestan apoyo se ven afectados directamente. En consecuencia, la participación de empresas extranjeras en el proceso de la Comisión en cuestión tampoco proporciona indicios concluyentes de que «no puede excluirse en modo alguno» un interés de nacionales de otros Estados miembros en el ejercicio de la libertad de establecimiento en Italia.

ii) Relevancia de la adjudicación pública de las autorizaciones para vehículos de alquiler

40. El interés de los nacionales de otros Estados miembros en establecerse en Italia como empresas de alquiler de vehículos «no podría excluirse en modo alguno» sobre la base de hechos concretos en caso de que las autorizaciones de los ayuntamientos se licitaran a escala europea o el valor económico de la autorización correspondiente fuera tan importante que independientemente de la publicidad del procedimiento hubiera que contar con una participación transfronteriza. En las peticiones de decisión prejudicial no se hace referencia a esta problemática. En la vista, una de las partes no excluyó un interés europeo en la adjudicación de las autorizaciones, pero sin precisar este extremo.

41. Sin embargo, es muy dudoso que la adjudicación de las autorizaciones para vehículos de alquiler tenga una dimensión europea dado que dichas autorizaciones se adjudican para vehículos concretos y, en atención a ello, la importancia económica es limitada. La situación puede ser diferente en los territorios fronterizos de Italia en los que, sin embargo, como han argumentado el órgano jurisdiccional remitente y las partes, a la actividad controvertida no se le aplica obligatoriamente el mismo marco jurídico que en la Región del Lazio y tampoco son objeto de los presentes procedimientos.

42. Por lo tanto, en ausencia de elementos transfronterizos más específicos, el artículo 49 TFUE no resulta aplicable en el presente caso.

43. Finalmente, deberá comprobarse si las presentes peticiones de decisión prejudicial ofrecen motivos para valorar los hechos a la luz de los principios aplicables a la discriminación de nacionales y analizar en este contexto el artículo 49 TFUE.

b) Discriminación de nacionales

44. Aun cuando conste que todos los aspectos del litigio sometido al órgano jurisdiccional remitente afectan a un único Estado miembro, puede ser útil responder a cuestiones sobre las libertades fundamentales en el supuesto de que el Derecho nacional aplicable al litigio principal obligue a conceder a un nacional los mismos derechos que el Derecho de la Unión reconoce a un nacional de otro Estado miembro en la misma situación.²⁷

45. Sin embargo, en sus peticiones de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente no ha declarado que, en el caso de autos, del Derecho italiano se infiera una prohibición de la denominada «discriminación inversa» o discriminación de nacionales.²⁸ En consecuencia, en primer lugar deberá aclararse qué consecuencias deben deducirse de ello para el examen de la libertad de establecimiento en el contexto de la normativa italiana.

46. En su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha examinado las libertades fundamentales incluso en supuestos sin un elemento transfronterizo en parte únicamente por la posibilidad no especificada de que el Derecho nacional correspondiente pueda prever una prohibición de discriminación a nacionales, y a la luz de las prerrogativas de apreciación del órgano jurisdiccional remitente, en lo que se refiere a la pertinencia de sus cuestiones prejudiciales.²⁹

47. Ahora bien, recientemente parece apreciarse una tendencia más restrictiva, dado que el Tribunal de Justicia, en hechos claramente no transfronterizos, somete en parte la problemática de la discriminación de nacionales, más allá de la mención general del fenómeno, a un examen más exhaustivo con vistas a la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial.

48. Y así, el Tribunal de Justicia, en una sentencia de 21 de febrero de 2013, afirmó que existía un «verdadero interés por parte de la Unión en que el Tribunal de Justicia interprete» determinadas disposiciones del Derecho de la Unión en una situación (italiana), por lo demás puramente interna, tras constatar que «de la petición de decisión prejudicial se desprende que el órgano jurisdiccional remitente estima que sería contrario a los principios de Derecho nacional tal y como han sido confirmados por la jurisprudencia constitucional permitir una discriminación inversa».³⁰ En una sentencia de 22 de diciembre de 2010, el Tribunal de Justicia, de un modo similar, se refiere al contenido de la petición de decisión prejudicial de la que «no se deriva que, en circunstancias como las del litigio principal, el órgano jurisdiccional remitente esté obligado a conceder a las empresas establecidas en Bélgica los mismos derechos que el Derecho de la Unión reconoce a las empresas establecidas en otro Estado miembro».³¹ Con todo, en una sentencia de 21 de junio de 2012, el Tribunal de Justicia consideró suficiente respecto a una petición de decisión prejudicial finlandesa que

27 — Véase, entre otras, la sentencia de 30 de marzo de 2006, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (C-451/03, Rec. p. I-2941), apartado 29.

28 — Por tanto, falta especialmente un indicio concreto de si, y en qué medida, en las circunstancias determinantes para el litigio principal, podría ser conveniente, con arreglo al principio de igualdad del Derecho constitucional italiano, partir del principio de prohibición de discriminación de nacionales, y de si, y en qué medida, podría trasladarse al caso de autos la jurisprudencia constitucional desarrollada en los años noventa sobre el artículo 28 CE. Véase en relación con esta jurisprudencia la nota 57 de las conclusiones del Abogado General Maduro, de 6 de mayo de 2004, presentadas en el asunto *Carbonati Apuani* (C-72/03, Rec. p. I-8027).

29 — Sobre la libre circulación de mercancías, véase la sentencia de 5 de diciembre de 2000, *Guimont* (C-448/98, Rec. p. I-10663), apartados 21 a 23; sobre la libre circulación de servicios, véase la sentencia de 5 de diciembre de 2006, *Cipolla* y otros (C-94/04 y C-202/04, Rec. p. I-11421), apartados 30 y 31; sobre la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, véase la sentencia *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, citada en la nota 27, apartados 29 y 30, y sobre la libertad de establecimiento, véase la sentencia *Blanco Pérez* y *Chao Gómez*, citada en la nota 21, apartado 36.

30 — Sentencia de 21 de febrero de 2010, *Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia* y otros (C-111/12), apartados 34 y 35.

31 — Sentencia de 22 de diciembre de 2010, *Omalet* (C-245/09, Rec. p. I-13771), apartado 17.

en el acto de la vista «el representante de los recurrentes en el procedimiento principal [alegase] que, en Derecho administrativo finlandés, existen normas que garantizan que los nacionales finlandeses no sean objeto de discriminación en sentido inverso. En estas circunstancias, no es manifiesto que la interpretación del Derecho de la Unión [...] no pueda resultar útil para el órgano jurisdiccional remitente».³²

49. De la jurisprudencia antes expuesta se infiere que para suponer que existe una prohibición nacional de discriminación de nacionales hay que atender principalmente a la información que proporciona el órgano jurisdiccional remitente sobre la situación jurídica determinante en el Estado miembro. Para que el Tribunal de Justicia pueda realizar un examen útil, esta información debería ser lo más detallada posible y preferiblemente incluir datos sobre, en concreto, qué situación nacional, en virtud de una orden de ejecución del Derecho nacional, debe considerarse igual a una situación sujeta al Derecho de la Unión.

50. En ausencia de tal información del órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia también acepta los datos no discutidos por las partes sobre discriminación de nacionales.

51. Por el contrario, en los presentes litigios principales, por un lado, no se dispone de declaraciones del órgano jurisdiccional remitente sobre la discriminación de nacionales. Por otro, la información aportada por las partes es contradictoria. El representante procesal de Airport Shuttle y Crono Service remite al artículo 14 *bis* de la Ley n.º 88 de 7 de julio de 2008 según el cual las disposiciones del ordenamiento jurídico italiano que tienen efectos discriminatorios sobre los nacionales de otros Estados miembros no deben aplicarse a los nacionales italianos. El representante procesal de la República Italiana, por el contrario, cita otras disposiciones sin precisar su contenido exacto.

52. Esto nos lleva a una doble conclusión: por un lado, que, para evitar malentendidos y ambigüedades, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente en cualquier petición de decisión prejudicial, cuando esté justificado, pronunciarse de forma detallada sobre la cuestión de la discriminación de nacionales si considera pertinente que el Tribunal de Justicia examine esta cuestión.³³ Por otro, que, en caso de no hacerlo, las cuestiones sobre las libertades fundamentales a la luz de la discriminación de nacionales podrán no ser examinadas por el Tribunal de Justicia si las observaciones de las partes al respecto son ambiguas y contradictorias.

53. En atención a la separación de funciones entre el Tribunal de Justicia y el órgano jurisdiccional remitente, no puede competir al Tribunal de Justicia realizar él mismo investigaciones y consideraciones sobre el correspondiente ordenamiento jurídico nacional y sus valores en cuestiones de discriminación de nacionales. Tampoco parece conveniente que el Tribunal de Justicia, sin información suficiente sobre la situación de hecho y de Derecho nacional, formule en cierto modo con carácter subsidiario observaciones sobre una eventual prohibición de discriminación de nacionales, máxime si desconoce los parámetros nacionales en vigor y a este respecto queda a expensas de presunciones.

54. Si de la petición de decisión prejudicial concreta no se infieren datos claros, lógicos y específicos del litigio principal sobre la discriminación de nacionales, existen motivos justificados para prescindir de su examen incluso en el caso de que en anteriores peticiones de decisión prejudicial relativas al mismo Estado miembro ya se hubiera afirmado la existencia del principio de prohibición de discriminación en el Derecho nacional de dicho Estado. Tampoco puede ser competencia del Tribunal de Justicia realizar respecto a cada Estado miembro un seguimiento exhaustivo de la evolución jurídica de dicha cuestión, que puede estar sujeta a modificaciones y quizá presentar un gran número de particularidades específicas para cada caso. Es más bien competencia del órgano jurisdiccional

32 — Sentencia Susisalo y otros, citada en la nota 20, apartado 21.

33 — Véanse a este respecto los puntos 42 y 45, 58 y 60 de las conclusiones del Abogado General Wahl, de 5 de septiembre de 2013, presentadas en el asunto Venturini y otros, citadas en la nota 25.

remitente en cada caso concreto proporcionar al Tribunal de Justicia información actual, fiable y útil. El caso de autos pone en evidencia dos problemas que podrían surgir en otro caso cuando la única disposición nacional sobre discriminación de nacionales citada literalmente (por una de las partes), cuya validez en el litigio principal no queda clara al no disponerse de una declaración precisa del órgano jurisdiccional remitente, ordena la igualdad de trato de los nacionales en caso de «discriminación» sin que se aclare a qué ámbito jurídico y supuestos se hace referencia en concreto.

55. Asimismo, en caso de que el Tribunal de Justicia, en razón de sus propios conocimientos del Derecho nacional controvertido, se manifestase eventualmente, incluso sin indicaciones concretas del órgano jurisdiccional remitente, sobre la prohibición de discriminación de nacionales, existiría el riesgo de que no todos los Estados miembros fueran tratados igual, si, por ejemplo, el Tribunal de Justicia conociese la situación jurídica en un Estado miembro determinado en lo que respecta a la discriminación de nacionales, pero no la de otro Estado miembro.

56. Al margen de lo anterior, por otros motivos tampoco se comprende en qué medida el órgano jurisdiccional remitente considera pertinente el artículo 49 TFUE para la petición de decisión prejudicial.

57. En lo que respecta a los asuntos C-419/12 y C-420/12, los problemas no parecen referirse a un establecimiento permanente en Italia, sino a las obligaciones que afectan a las empresas de alquiler de vehículos establecidas fuera de Roma cuando ocasionalmente desean circular en el término municipal de la ciudad de Roma. Si tales obligaciones también afectan a operadores equivalentes de otros Estados miembros, parece más adecuado utilizar como referencia la libre prestación de servicios que la libertad de establecimiento.

58. En lo que respecta a los asuntos C-162/12 y C-163/12, existe un paralelismo con la sentencia Sbarigia,³⁴ en la que el Tribunal de Justicia consideró inadmisibles una petición de decisión prejudicial en la que, en el marco de una situación puramente italiana, se preguntaba, entre otras cosas, acerca de la compatibilidad de ciertas disposiciones italianas (sobre las vacaciones de verano en las farmacias) con las libertades fundamentales. A este respecto, el Tribunal de Justicia indicó que la libertad de establecimiento «no [era] pertinente» porque la titular de la farmacia afectada por el régimen de vacaciones, «por hipótesis nacional de otro Estado miembro, ya realiza una actividad profesional continua» y, por tanto, el «derecho de establecimiento [...] no se cuestiona de manera manifiesta en el litigio principal». Este enfoque puede trasladarse de manera análoga al caso de las empresas de alquiler de vehículos que ejercen su actividad de forma continua y cuyas autorizaciones fueron suspendidas temporalmente por infringir la obligación de estacionar en un lugar determinado.

59. Asimismo, esta sentencia muestra claramente que el enfoque del Tribunal de Justicia es cada vez más restrictivo en los casos en los que se plantean cuestiones relacionadas con la libertad de establecimiento en situaciones puramente nacionales. Por los motivos expuestos en los puntos anteriores, esta tendencia es también acorde con la problemática.

60. En estas circunstancias, no son admisibles las cuestiones relacionadas con la libertad de establecimiento y las peticiones de decisión prejudicial son inadmisibles en su conjunto.

V. Conclusión

61. Propongo al Tribunal de Justicia que resuelva de la siguiente manera:

«Las peticiones de decisión prejudicial en los asuntos acumulados C-162/12 y C-163/12, así como en los asuntos acumulados C-419/12 y C-420/12, son inadmisibles.»

34 — Sentencia de 1 de julio de 2010 (C-393/08, Rec. p. I-6337), apartados 27 y 28.

