



## Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. NILS WAHL  
presentadas el 3 de junio de 2015<sup>1</sup>

### Asunto C-168/14

**Grupo Itevelesa, S.L.,  
Applus Iteuve Technology,  
Certio ITV, S.L.,  
Asistencia Técnica Industrial, S.A.E.,  
contra  
OCA Inspección Técnica de Vehículos, S.A.,  
Generalidad de Cataluña**

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo)

«Directiva 2006/123/EC — Servicios en el mercado interior — Directiva 2009/40/CE — Inspecciones técnicas de vehículos a motor — Normas aplicables a los servicios en materia de transportes — Libertad de establecimiento — Actividad autorizada a entidades privadas — Ejercicio del poder público — Requisitos de ubicación geográfica y de cuota de mercado»

1. Un mercado interno que funcione correctamente presupone posibilidades adecuadas de transporte que, a su vez, requieren que la seguridad vial sea una prioridad máxima. De hecho, la política de la Unión Europea ha fijado el objetivo de aproximarse a «cero muertes» en el año 2050.<sup>2</sup>
2. La inspección técnica periódica de vehículos a motor (en lo sucesivo, «inspección técnica de vehículos» o «ITV») tiene por objeto hacer más seguro el tráfico por carretera. En el caso que nos ocupa, que afecta, entre otros, a la compatibilidad de determinadas normas catalanas sobre ITV con el Derecho de la Unión, la ITV se lleva a cabo por operadores privados y no por organismos públicos. En este contexto, el Tribunal Supremo español solicita orientación sobre una serie de extremos, en particular, i) si es aplicable la denominada Directiva de servicios;<sup>3</sup> ii) el concepto de «ejercicio del poder público», y iii) la compatibilidad del régimen catalán de ITV con las normas de la UE sobre la libre de circulación.
3. En resumen, me inclino por la opinión de que los Estados miembros son quienes están en mejores condiciones para determinar *si* permiten a los operadores privados llevar a cabo la ITV y *cómo* regular dicha actividad, *siempre que* se atengan al Derecho de la Unión. En el presente caso, por las razones que expongo a continuación, temo que el Derecho de la UE no ha sido respetado en su integridad.

1 — Lengua original: inglés.

2 — Libro blanco de la Comisión de 28 de marzo de 2011 [COM(2011) 144 final]: «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible», apartado 2.5, punto 9.

3 — Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior (DO L 376, p. 36).

## I. Marco Jurídico

### A. Derecho de la UE

#### 1. Directiva de servicios

4. De acuerdo con el artículo 2, apartado 1, de la Directiva de servicios, bajo la rúbrica «Ámbito de aplicación», la Directiva se aplica a los servicios realizados por prestadores establecidos en un Estado miembro, con algunas excepciones enumeradas en el artículo 2, apartado 2. De acuerdo con dicho artículo 2, apartado 2, letra d), la Directiva no se aplica a «los servicios en el ámbito del transporte [...], que entren dentro del ámbito de aplicación del [título VI del TFUE]», ni, de acuerdo con el artículo 2, apartado 2, letra i), a «las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública, de conformidad con el artículo [51 TFUE]».

5. El artículo 3, apartado 3, de la Directiva de servicios, bajo la rúbrica «Relaciones con las demás disposiciones del Derecho comunitario», establece que los Estados miembros aplicarán lo dispuesto en esta Directiva de acuerdo con las normas del Tratado por las que se rigen el derecho de establecimiento y la libre circulación de servicios.

#### 2. Directiva 2009/40/CE<sup>4</sup>

6. La Directiva 2009/40 se adoptó con arreglo a lo previsto en el artículo 71 CE (actualmente, artículo 91 TFUE), y derogó la Directiva 96/96/CE.<sup>5</sup>

7. Los artículos 1, apartado 1, y 2 de la Directiva 2009/40, bajo la rúbrica «Disposiciones generales», establecen, respectivamente, que los vehículos a motor matriculados en el territorio de un Estado miembro deberán someterse a una inspección técnica periódica de conformidad con esta Directiva. Tal inspección será efectuada por el Estado o por un organismo público encargado por el Estado de este cometido o por organismos o establecimientos designados por el Estado y que actúen bajo su vigilancia directa, que podrán ser organismos privados debidamente autorizados para ello.

### B. Derecho español

8. En Cataluña, los artículos 34 a 38 de la Ley 12/2008<sup>6</sup> regulan las ITV periódicas. De acuerdo con el artículo 35 de dicha Ley, las funciones de los titulares de las estaciones de inspección técnica de vehículos son, entre otras, ejecutar materialmente la inspección técnica de los vehículos e impedir el uso de los vehículos que, posteriormente a su revisión, presenten deficiencias de seguridad que comporten un peligro inminente. Por su parte, el artículo 36 de dicha Ley impone determinados requisitos a dichos operadores, mientras que el artículo 37 trata de su autorización. Estos requisitos se desarrollan en los Decretos 30/2010<sup>7</sup> y 45/2010<sup>8</sup> (en lo sucesivo, «Decretos impugnados»).

4 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, relativa a la inspección técnica de los vehículos a motor y de sus remolques (DO L 141, p. 12).

5 — Directiva del Consejo, de 20 de diciembre de 1996, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la inspección técnica de los vehículos a motor y de sus remolques (DO 1997 L 46, p. 1).

6 — Ley de 31 de julio, de seguridad industrial (BOE n° 204, de 23 de agosto de 2008).

7 — Decreto de 2 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial (DOGC n° 5582 de 8 de marzo de 2010).

8 — Decreto de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan territorial de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos de Cataluña para el período 2010-2014 (DOGC n° 5600, de 1 de abril de 2010).

9. En particular, el artículo 73 del Decreto 30/2010 establece que las estaciones de ITV deberán adecuarse a lo que determine el plan territorial. Además, el artículo 74 del Decreto prohíbe a cualquier empresa autorizada (o grupo de empresas)<sup>9</sup> poseer una cuota de mercado superior a la mitad del total.<sup>10</sup> Asimismo, el artículo 75 establece las distancias mínimas permitidas entre estaciones de ITV autorizadas a una misma empresa o a un mismo grupo de empresas.<sup>11</sup>

## II. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales planteadas

10. El 5 de mayo de 2010, OCA Inspección Técnica de Vehículos, S.A. (en lo sucesivo, «OCA»), un operador de estaciones de ITV, interpuso un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por el que solicitaba la revocación de los Decretos impugnados. La pretensión principal de OCA era y es que las condiciones establecidas para la autorización de la ITV infringen lo dispuesto en la Directiva de servicios y en el artículo 49 TFUE.

11. Otros cuatro operadores de estaciones de ITV, en concreto, Grupo Itevelesa, S.L. (en lo sucesivo, «Itevelesa»), Applus Iteuve Technology (en lo sucesivo, «Applus»), Certio ITV, S.L. (en lo sucesivo, «Certio»), Asistencia Técnica Industrial, S.A.E. (en lo sucesivo «ATI»), y la Generalidad de Cataluña (en lo sucesivo, «Generalidad»), presentaron observaciones en las que defendían la legalidad de los Decretos impugnados.

12. Mediante sentencia de 25 de abril de 2012, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña estimó el recurso interpuesto por OCA, al considerar que el régimen de autorización era incompatible con la normativa española por la que se incorporó la Directiva de servicios al Derecho interno. En consecuencia, anuló varios preceptos del Decreto n° 30/2010, así como el Decreto n° 45/2010 en su totalidad.

13. La Generalidad no recurrió esta sentencia en casación ante el tribunal remitente. No obstante, sí lo hicieron los otros cuatro operadores de ITV. El 15 de enero de 2014, la Generalidad solicitó al tribunal remitente que la considerase parte recurrida en el procedimiento de casación. El Tribunal Supremo concedió lo solicitado el 20 de enero de 2014.

14. En primer lugar, el Tribunal Supremo alberga dudas sobre la interpretación del concepto de «servicios en materia de transportes». En segundo lugar, dicho tribunal solicita orientación acerca de si los operadores de estaciones de ITV ejercen actividades que pueden entenderse como ejercicio del «poder público». Finalmente, el tribunal remitente pregunta por la misma posibilidad de establecer un régimen de autorización de la ITV, además de ciertos requisitos con arreglo ese régimen relacionados

9 — De acuerdo con el artículo 36, apartado 1, letra b), de la Ley n° 12/2008, el concepto de «empresa o grupo de empresas», a efectos de esa ley, se encuentra definido en otro lugar de la legislación española. El órgano jurisdiccional remitente no ha considerado necesario proporcionar al Tribunal de Justicia la definición de ese concepto con arreglo al Derecho nacional.

10 — La cuota de mercado de un operador se determina en función del número de líneas de inspección autorizadas para estaciones de ITV fijas de que disponga cada titular respecto del total, de estas mismas líneas, existentes en Cataluña (véase el artículo 74, apartado 2, del Decreto 30/2010).

11 — Esas distancias mínimas son —en líneas generales— 4 km en municipios que superen los 30 000 habitantes, 20 km en el resto del territorio de Cataluña, y 10 km en situaciones mixtas. Respecto a las estaciones existentes en la fecha de entrada en vigor del Decreto 45/2010, esas distancias pueden reducirse hasta un máximo del 20 %.

con, en particular, la fijación de distancias mínimas y la posesión de cuotas de mercado (en lo sucesivo, «requisitos impugnados»). Partiendo de esta base, y al mantenerse las dudas sobre la compatibilidad de los Decretos impugnados con el Derecho de la UE, el tribunal remitente decidió suspender el procedimiento y plantear las siguientes cuestiones con carácter prejudicial:

- «1) El artículo 2, apartado 2, [letra d], [de la Directiva de servicios], ¿excluye del ámbito de aplicación de dicha Directiva a las actividades de “inspección técnica de vehículos” (ITV) cuando son realizadas, conforme a las normas nacionales, por entidades mercantiles privadas bajo la supervisión de la Administración de un Estado miembro?
- 2) Si la respuesta a la anterior pregunta fuera negativa (esto es, si las actividades de ITV entrasen, en principio, dentro del ámbito de la [Directiva de servicios], ¿podría aplicarse la causa de exclusión prevista en el artículo 2, apartado 2, letra i), de dicha Directiva por el hecho de que las entidades privadas prestatarias del servicio estén facultadas, como medida cautelar, para acordar la inmovilización de los vehículos que presenten deficiencias de seguridad tales que su circulación supondría un peligro inminente?
- 3) Si la [Directiva de servicios] fuese aplicable a las actividades de ITV, ¿su interpretación conjunta con la del artículo 2 de la [Directiva 2009/40] (o con la disposición análoga de la Directiva precedente 96/96/CE), permite en todo caso someter aquellas actividades a la previa autorización administrativa? ¿Afectan a la respuesta las afirmaciones contenidas en el [apartado] 26 de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de octubre de 2009 en el asunto [Comisión/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651]?
- 4) ¿Resulta compatible con los artículos 10 y 14 de la [Directiva de servicios] y, en su caso —si no fuera aplicable dicha Directiva— con el artículo 43 del Tratado CE (actual artículo 49 TFUE) una normativa nacional que supedita el número de autorizaciones para el establecimiento de ITV al contenido de un plan territorial en el cual, como motivos para justificar la restricción cuantitativa, figuran los de garantizar la cobertura territorial adecuada, asegurar la calidad del servicio y promover la competencia entre los operadores, incluyendo al efecto elementos de programación económica?»

15. De conformidad con el artículo 101 del Reglamento de Procedimiento, mediante escrito de 28 de enero de 2015 el Tribunal de Justicia solicitó al órgano jurisdiccional remitente que, antes del 24 de febrero de 2015, aclarase determinados extremos referentes al marco jurídico nacional aplicable. Mediante auto de 23 de febrero de 2015, el Tribunal Supremo proporcionó al Tribunal de Justicia la información solicitada.

16. Han presentado observaciones escritas OCA, Itevelesa, Applus, Certio, ATI, la Generalidad, los Gobiernos español y sueco y la Comisión. En la vista celebrada el 19 de marzo de 2015 comparecieron y formularon alegaciones los representantes de OCA, Itevelesa, Applus, Certio, ATI, la Generalidad, los Gobiernos español, irlandés y sueco y la Comisión.

### III. Análisis

#### A. Primera cuestión prejudicial: la aplicabilidad de la Directiva de servicios

17. El Tribunal Supremo califica de «cuestión clave» la primera cuestión prejudicial. En lo esencial, el Tribunal Supremo pregunta si la ITV es un «servicio en el ámbito del transporte». Recuérdese que el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva de servicios excluye de su ámbito de aplicación aquellos servicios que, en cambio, están comprendidos en el ámbito de aplicación del (actual) título VI del

TFUE. Esta disposición reproduce la regla consagrada en el artículo 58 TFUE, apartado 1.<sup>12</sup>

18. Como veremos, este punto no es en realidad esencial para la resolución del procedimiento principal. No obstante, dada su posible relevancia para casos futuros, lo abordaré de forma exhaustiva.

19. De entrada debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con los Tratados, y debido a la naturaleza específica del transporte, la aplicación de los principios que rigen la libre prestación de servicios debe realizarse mediante el establecimiento de una política común de transportes.<sup>13</sup> Sin embargo, lejos de descartar las reglas fundamentales sobre libertad de circulación, las normas relativas a la política común de transportes tienen por objeto aplicar y completar las normas de la libre prestación de servicios a través de acciones comunes.<sup>14</sup>

20. El título VI del TFUE [Transportes] no proporciona una definición de lo que es un servicio en el ámbito del transporte. A falta de una definición general en el Derecho primario, las definiciones específicas pueden encontrarse en normas de Derecho derivado —aprobadas con arreglo a lo establecido en el título VI del TFUE— relativas a los servicios comprendidos en el ámbito de dichas normas.

21. Respecto al asunto aquí considerado, si bien la Directiva 96/96 armoniza las normas sobre la inspección técnica de vehículos a motor y sus remolques, «no contiene disposición alguna relativa a las normas reguladoras del *acceso* a las actividades de inspección de los vehículos».<sup>15</sup> Lo mismo cabe decir de la Directiva 2009/40. Es decir, el derecho a establecerse como operador de ITV —a diferencia de las normas sustantivas aplicables a la propia inspección— no está armonizado por la Directiva 2009/40. Con mayor razón, tampoco lo está la prestación de servicios ofrecidos al desarrollar dicha actividad. Consecuentemente, si la ITV no puede ser caracterizada como un «servicio en materia de transportes» con arreglo al artículo 58 TFUE, apartado 1, la conclusión a que debería llegarse es que el Derecho de la UE, en la actualidad, no asegura la libertad de prestación de servicios de ITV.<sup>16</sup>

22. En consecuencia, ha de interpretarse con cautela qué se entiende por «servicios en materia de transportes», particularmente respecto a los servicios que sólo ocasional, secundaria o incluso tangencialmente están relacionados con el transporte. Sin embargo, ¿significa esto que debemos adoptar necesariamente una idea restringida de ese concepto? Este aspecto es importante. A mi entender, dado que las normas sobre la política común de transportes *aplican y completan* las relativas a la libertad de prestación de servicios (véase más arriba el punto 19), resultaría problemático llegar tan lejos como para entender que el título VI del TFUE —incluso en relación con el artículo 58 TFUE, apartado 1— es una «excepción», a las normas de libertad de circulación, normas que, consecuentemente, deberían ser objeto de interpretación restrictiva.<sup>17</sup>

12 — De acuerdo con el artículo 3, apartado 3, de la Directiva de servicios —que codifica el principio de que las fuentes del Derecho de rango inferior deben ser interpretadas de acuerdo con las fuentes de rango superior (véase al respecto la sentencia en el asunto *Ordre des barreaux francophones et germanophone y otros*, C-305/05, EU:C:2007:383, apartado 28)— el artículo 2, apartado 2, letra d), debe ser interpretado en consonancia con lo dispuesto en el artículo 58 TFUE, apartado 1.

13 — Véase la sentencia *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, apartado 30.

14 — Véase la sentencia *Comisión/Francia*, 167/73, EU:C:1974:35, apartado 25.

15 — Véase la sentencia *Comisión/Portugal*, C-438/08, EU:C:2009:651, apartado 26. El subrayado es mío.

16 — Véase, *mutatis mutandis*, la sentencia *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, apartados 31 y 32.

17 — En sus conclusiones presentadas en el asunto *Comisión/Grecia*, C-251/04, EU:C:2006:565 (puntos 28 y 29), la Abogada General Sharpston pareció aceptar la idea de que el concepto de «servicios en materia de transportes» debería interpretarse de forma estricta. Puede verse un planteamiento más abierto en las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el asunto *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:568, nota 10. Véase un enfoque indeciso en *Barnard, C.*, «Unravelling the Services Directive», 45 *C.M.L.Rev.* [2008] 2, p. 341.

23. La mayoría de las partes que han presentado observaciones aduce que la ITV fomenta la seguridad del transporte, un tipo de medidas mencionado explícitamente en el artículo 91 TFUE, apartado 1, letra c). Dichas partes aducen que las Directivas 96/96, 2009/40 y 2014/45/UE<sup>18</sup> fueron aprobadas con arreglo al artículo 71 CE (o el que lo sustituye). En consecuencia, la práctica del legislador de la UE parece indicar que la ITV es un servicio en el ámbito de los transportes.

24. Aun cuando no soy insensible a esas alegaciones, he de matizar con el debido respeto que, en primer lugar, una argumentación basada en la base jurídica de una Directiva no puede ser decisiva cuando esa Directiva sólo armoniza el *contenido* del servicio en cuestión, pero no su efectiva prestación (*acceso*). En segundo lugar, las razones para adoptar medidas legislativas con arreglo al título VI del TFUE no siempre son claras o coherentes. Por ejemplo, mientras que las normas sobre circulación y períodos de descanso se aprueban con arreglo al artículo 71 CE,<sup>19</sup> no es éste el caso de las relativas al transporte animal.<sup>20</sup> Es innegable que ambos tipos de normas tienen que ver con los transportes. Desde este punto de vista, me parece que la base jurídica de una norma concreta de la UE no puede ser el único factor a efectos de determinar lo que es un servicio de transporte.<sup>21</sup>

25. Cabe argumentar que la ITV no es en realidad un servicio de transporte, sino un servicio subordinado o secundario respecto a aquél. La naturaleza subordinada respecto al transporte efectivo difumina la consideración jurídica de ese tipo de servicios. Por ejemplo, en el asunto Bowden y otros,<sup>22</sup> el Tribunal de Justicia entendió, respecto a una Directiva que regulaba el tiempo de trabajo y no se aplicaba al sector del transporte por carretera, que el personal administrativo que trabajaba para un servicio de entrega de paquetes se encontraba comprendido en ese sector. Sin embargo, dada la especialidad del caso, que se refería a un litigio relacionado con la normativa laboral, no creo que pueda obtenerse demasiado de la consulta de esa sentencia.

26. Ahora bien, el artículo 58 TFUE, apartado 1, se refiere a los «servicios en materia de transportes», lo cual, en mi opinión, parece algo más amplio que la expresión «servicios de transporte». Ello podría incluir —al menos con ciertas limitaciones— servicios subordinados o secundarios respecto al transporte.

27. Algunos considerandos de la exposición de motivos de la Directiva de servicios aclaran en mayor medida la cuestión. Por una parte, el considerando 21 —que se refiere al concepto algo más restringido de «servicios de transporte»— explica que éstos incluyen «el transporte urbano, los taxis y ambulancias, así como los servicios portuarios» y que «deben quedar excluidos del ámbito de aplicación de la [Directiva de servicios]». Por otra parte, el considerando 33 menciona expresamente que «en la presente Directiva, el concepto de “servicio” incluye actividades enormemente variadas y en constante evolución; entre ellas se cuentan las siguientes: servicios destinados a las empresas, como los servicios de [...] *alquiler de vehículos y las agencias de viajes*».<sup>23</sup>

18 — Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a las inspecciones técnicas en carreteras de vehículos comerciales que circulan en la Unión Europea y por la que se deroga la Directiva 2009/40/CE (DO L 127, p. 51).

19 — Véase el Reglamento (CE) n° 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 3821/85 y (CE) n° 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) n° 3820/85 del Consejo (DO L 102, p. 1).

20 — Véase el Reglamento (CE) n° 1/2005 del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativo a la protección de los animales durante el transporte y las operaciones conexas y por el que se modifican las Directivas 64/432/CEE y 93/119/CE y el Reglamento (CE) n° 1255/97 (DO 2005 L 3, p. 1). Dicho Reglamento se aprobó con arreglo a lo dispuesto en el artículo 37 CE.

21 — A este respecto, he de recordar que el legislador de la UE tiene una amplia facultad de apreciación en lo referente a la adopción de las normas comunes adecuadas en el ámbito del transporte. La jornada de trabajo de los transportistas ha sido incluida dentro de esa facultad: véase la sentencia España y Finlandia/Parlamento y Consejo, C-184/02 y C-223/02, EU:C:2004:497, apartados 29 y 30, 33 a 36 y 39 a 41.

22 — Asunto C-133/00, EU:C:2001:514, apartados 38 a 40.

23 — El subrayado es mío. Al desarrollar esta cuestión, el Manual de la Comisión sobre la transposición de la Directiva de servicios (2007), p. 11, señala que «la exclusión no abarca los servicios que no son propiamente de transporte, como los prestados por autoescuelas, empresas de mudanzas, de alquiler de automóviles, funerarias o de fotografía aérea. Tampoco abarca las actividades comerciales en puestos o aeropuertos, como las que realizan tiendas y restaurantes».

28. Ante estos datos, y al faltar una definición clara en los textos legales, creo que un «servicio en el ámbito del transporte» debe consistir en la actividad concreta de desplazamiento de personas o mercancías de un lugar a otro por medio de un vehículo, aeronave o embarcación, o estar ligado a ella de forma inherente. Si el servicio de que se trata no tiene que ver de manera principal con el transporte, el mero hecho de que esté ligado al transporte de un modo u otro no significa, en sí mismo, que deba calificarse como tal. Hacerlo así supondría arriesgarse a dar al artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva de servicios un ámbito demasiado amplio y privar a ésta de su finalidad. Por ejemplo —aun a riesgo de reiterar lo obvio—, con independencia de su ubicación, los servicios de utilización general comúnmente situados en una concurrida estación ferroviaria central, como los de reparación de calzado y copia de llaves, no están relacionados con el transporte.

29. Sin embargo, esta lógica no debe malinterpretarse como un alegato en favor de una concepción restringida de la expresión «servicio en materia de transporte». En efecto, a juzgar por el tenor del artículo 91 TFUE, apartado 1, algunos factores pueden vincular un servicio que no incluya en sí el transporte al ámbito del transporte, por el hecho de ser esencial para dicho transporte. La seguridad del transporte parece ser uno de esos factores, ya que su finalidad es mejorar el transporte para el bien general.

30. Esto me lleva a concluir, por las razones que siguen, que la ITV es un servicio en materia de transporte.

31. De hecho, la ITV puede ciertamente no incluir el transporte efectivo, sino únicamente un servicio subordinado o indirecto respecto al transporte efectivo. Sin embargo, cuando una inspección técnica revela que un vehículo adolece de deficiencias peligrosas, puede resultar legalmente imposible utilizarlo para el transporte.<sup>24</sup> Es decir, la ITV parece un *requisito preceptivo* del transporte. Además, contemplada de esta manera, la ITV contribuye a hacer más seguro el transporte, en beneficio de todos los viajeros. En consecuencia, está vinculado al transporte de manera inherente. En cambio, si recurrimos al ejemplo de los servicios de alquiler de vehículos que, con cierto fundamento, también están subordinados al transporte, un contrato de alquiler no es en sí mismo un requisito preceptivo del transporte, sino un simple medio legal —entre otros— de proporcionar un medio de transporte.

32. Partiendo de aquí, no importa que la ITV también pueda ser equiparada a servicios de certificación, supervisión técnica o comprobación, regulados, en principio, por la Directiva de servicios.<sup>25</sup> Desde luego, nada impide que un servicio concreto incluya actividades de certificación, supervisión técnica o comprobación, por una parte, ni que sea un «servicio en materia de transportes», por otra parte. En una situación mixta de este tipo, ese servicio seguirá estando excluido del ámbito de aplicación de la Directiva de servicios, ya que el artículo 2, apartado 2, letra d), de esta Directiva (y el artículo 58 TFUE, apartado 1), a mi entender, prevalece sobre el artículo 2, apartado 1.

33. Por consiguiente, entiendo que la prestación de servicios de ITV se encuentra comprendida en el ámbito de aplicación del título VI del TFUE. En consecuencia, no resultan aplicables ni la libre prestación de servicios (artículo 58 TFUE, apartado 1), ni la Directiva de servicios [artículo 2, apartado 2, letra d), de ésta]. Asimismo, puesto que la Directiva 2009/40 no armoniza la prestación de servicios de ITV, tampoco puede cuestionar las normas catalanas consideradas.

24 — El auto de remisión prejudicial declara que un vehículo puede ser inmovilizado cuando tenga deficiencias de seguridad [véanse, a este respecto, los artículos 7, apartado 2, letra c), y 9, apartado 3, de la Directiva 2014/45].

25 — Véanse, en particular, el considerando 33 de la exposición de motivos de la Directiva de servicios y el artículo 25, apartado 1, letra b), de la misma norma.

34. Sin embargo, a fin de proporcionar al Tribunal Supremo una respuesta útil que le permita resolver el asunto de que conoce, es necesario ir más allá del tenor literal de la primera cuestión. En efecto, el hecho de que la libre prestación de servicios no sea aplicable con arreglo al artículo 58 TFUE, apartado 1, no excluye la aplicación del artículo 49 TFUE, sobre la libertad de establecimiento. Dicho precepto se aplica directamente a los transportes.<sup>26</sup> Es revelador que el tribunal remitente mencione el artículo 49 TFUE en la redacción de la cuarta cuestión prejudicial.

35. Puesto que la gestión de estaciones de ITV queda incluida en el concepto de «establecimiento»,<sup>27</sup> el Tribunal de Justicia debería responder a la primera cuestión en el sentido de que dichas actividades se hallan comprendidas el ámbito de aplicación del artículo 49 TFUE.

36. Finalmente, puesto que Applus y ATI plantean una excepción de inadmisibilidad, debo dejar claro que la solución que propongo —en concreto, que se responda a las cuestiones prejudiciales planteadas conforme a la libertad de establecimiento, y no con arreglo a la Directiva de servicios— no afecta a la competencia del Tribunal de Justicia. Ciertamente es que el Tribunal de Justicia no puede responder a peticiones de decisión prejudicial sobre la interpretación de los preceptos de Derecho *primario* en relación con la libre circulación de personas cuando todos los elementos pertinentes están situados en el interior de un único Estado miembro.<sup>28</sup> Sin embargo, en ciertos casos no cabe excluir ciertos efectos transfronterizos de la normativa nacional impugnada.<sup>29</sup> Este es particularmente el caso de la legislación que establece un régimen de autorización en cuya virtud se limita el número de operadores económicos y se añaden otros requisitos, por ejemplo, en relación con la distancia geográfica. Tales situaciones se han valorado por lo común en cuanto al fondo,<sup>30</sup> siendo la razón más convincente que la normativa en cuestión podía en la práctica producir efectos transfronterizos, o al menos no pudiera descartarse tal posibilidad. Puesto que el régimen catalán controvertido puede hacer precisamente eso, considero que no se ve afectada la competencia del Tribunal de Justicia para conocer del fondo de las cuestiones planteadas.

#### B. Segunda cuestión prejudicial: la excepción del ejercicio del «poder público»

37. La segunda cuestión prejudicial aborda un tema frecuentemente tratado en relación con la no aplicación de las normas sobre la libre circulación a las actividades relacionadas con el ejercicio del poder público. Dicha cuestión está formulada desde la premisa de que la Directiva de servicios es aplicable al caso que examinamos. Sin embargo, a la luz de mi respuesta a la primera cuestión, y asimismo para dar una respuesta útil, creo que el Tribunal de Justicia debería abordar esta cuestión desde la perspectiva del artículo 51 TFUE, apartado 1, en la medida en que este precepto también es relevante a efectos de la libertad de establecimiento.

38. En lo esencial, el tribunal remitente desea saber si el hecho de que los operadores de estaciones de ITV pueden acordar la inmovilización un vehículo —que al no superar la inspección se considera un peligro inminente— significa que ejercen poder público en el sentido de lo expresado en el artículo 51 TFUE, apartado 1.

39. La respuesta a esta cuestión debe ser sin duda alguna negativa.

26 — Véase, a este respecto, la sentencia *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, apartado 33. Véase además la sentencia *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, C-539/11, EU:C:2013:591, apartados 17 a 23.

27 — Véase la sentencia *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, apartado 36.

28 — Véase la sentencia *Airport Shuttle Express y otros*, C-162/12 y C-163/12, EU:C:2014:74, apartados 41 a 43 y jurisprudencia citada.

29 — Véanse mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados *Venturini*, C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:529, punto 33.

30 — Véanse las sentencias *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, apartado 24; *Blanco Pérez y Chao Gómez*, C-570/07 y C-571/07, EU:C:2010:300, apartados 39 y 40; *Venturini*, C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:791, apartado 26, y *Susisalo y otros*, C-84/11, EU:C:2012:374, apartados 18 a 22.



40. En primer lugar, debe recordarse que, como excepción al principio de libertad de establecimiento, el artículo 51 TFUE debe interpretarse de forma estricta.<sup>31</sup> En segundo lugar, dicha excepción se restringe a las actividades que, consideradas en sí mismas, constituyan una participación directa y específica en el ejercicio del poder público.<sup>32</sup> En tercer lugar, el Tribunal de Justicia sigue siendo escéptico ante las alegaciones de que el genuino poder público se haya delegado en entidades privadas de certificación con los efectos que el artículo 51 TFUE aplica respecto a ellas.<sup>33</sup>

41. En efecto, es evidente que los actos de certificación, que en esencia se limitan a dejar constancia de los resultados de la inspección técnica, no están dentro del ámbito de aplicación de la excepción establecida en el artículo 51 TFUE. De igual modo, ciertas funciones auxiliares y preparatorias encomendadas a entidades privadas no pueden considerarse directa y específicamente relacionadas con el ejercicio del poder público a efectos de dicho precepto.<sup>34</sup>

42. Por ejemplo, en el procedimiento por incumplimiento iniciado contra Portugal por no cumplir sus obligaciones derivadas de la Directiva 96/96 se puso de manifiesto que las inspecciones llevadas a cabo en centros de ITV privados se organizaban en dos fases. En la primera, el operador llevaba a cabo una inspección técnica del vehículo. En la segunda, el operador certificaba el vehículo o denegaba la certificación. Si bien el Tribunal de Justicia no consideró la idea de que la primera fase fuera equiparable a un supuesto de ejercicio del poder público, tampoco la descartó respecto a la segunda fase, siempre que el operador extrajera las consecuencias técnicas de lo averiguado en las inspecciones. Sin embargo, dado que los operadores de estaciones de ITV: i) carecían de independencia para adoptar resoluciones, ii) operaban bajo supervisión estatal como se expresa en el artículo 2 de la Directiva 96/96 y iii) carecían de poder alguno de coerción (que seguía siendo competencia de las agencias estatales facultadas para ejecutar normas), el artículo 45 CE no se aplicaba a esa actividad.<sup>35</sup>

43. Tanto Applus, como ATI, Certio e Itevelesa distinguen el caso de autos del que se examinó en el asunto Comisión/Portugal, o alegan que las normas catalanas de que se trata son compatibles con dicha sentencia.

44. A mi entender, no hay diferencia jurídica relevante entre el asunto que nos ocupa y el que se examinó en la sentencia Comisión/Portugal. No es convincente la alegación de que los operadores de estaciones de ITV no desempeñan una función meramente preparatoria o de que la Administración no supervisa sus tareas de forma «activa». De hecho, el artículo 2 tanto de la Directiva 96/96 como de la Directiva 2009/40 (así como el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2014/45) declaran explícitamente que, cuando los Estados miembros opten por liberalizar las actividades de ITV, los operadores de estaciones de ITV privadas deberán actuar «bajo su vigilancia directa».<sup>36</sup> La Directiva 2009/40 es algo lacónica a la hora de definir el alcance de dicho control.<sup>37</sup> Sin embargo, algunas de

31 — Véase al respecto la sentencia *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, EU:C:2006:208, apartado 45 y jurisprudencia citada.

32 — Véase al respecto la sentencia *Peñarroja Fa*, C-372/09 y C-373/09, EU:C:2011:156, apartado 42 y jurisprudencia citada.

33 — Véanse, entre otras, las sentencias *Comisión/Austria*, C-393/05, EU:C:2007:722 y *Comisión/Alemania*, C-404/05, EU:C:2007:723; y *Soa Nazionale Costruttori*, C-327/12, EU:C:2013:827.

34 — Véase la sentencia *Soa Nazionale Costruttori*, C-327/12, EU:C:2013:827, apartado 53, y la jurisprudencia citada.

35 — Véase al respecto la sentencia *Comisión/Portugal*, C-438/08, EU:C:2009:651, apartados 38 a 45.

36 — De acuerdo con el considerando 15 de la exposición de motivos de la Directiva 2014/45: «La inspección técnica de vehículos es una actividad soberana que, por tanto, deben realizar los Estados miembros o los organismos públicos o privados encargados de realizar esa tarea bajo su supervisión. *Los Estados miembros deben seguir siendo responsables de las inspecciones técnicas, aun cuando el régimen nacional permita que las realicen organismos privados, incluidos los que efectúan también reparaciones de vehículos.*» (El subrayado es mío).

37 — A diferencia de la Directiva 2014/45; véanse al respecto su artículo 14 («Supervisión de centros de inspección técnica de vehículos») y su anexo V.

sus disposiciones están inherentemente basadas en la idea de supervisión.<sup>38</sup> Así, el hecho de que los operadores de estaciones de ITV puedan tener que contratar un seguro o adoptar regímenes de auditoría interna no significa que actúen con independencia de la vigilancia estatal en el sentido de lo declarado en esa sentencia.

45. En cualquier caso, esta cuestión ha quedado aclarada por la información aportada por el Tribunal Supremo. De esa respuesta se deduce ahora que, *primero*, el propietario de un vehículo que ha sido inmovilizado puede en último término reclamar ante un interventor técnico —un funcionario público encargado de supervisar las estaciones de ITV— que puede anular la orden de inmovilización. *Segundo*, con arreglo a la legislación nacional aplicable, la decisión de inmovilizar un vehículo sólo puede adoptarse «en los casos previstos por la legislación aplicable, de acuerdo con las instrucciones y protocolos aprobados por» la administración competente.<sup>39</sup> El manual aplicable para la inspección de vehículos utiliza el modo imperativo, lo cual deja poco margen de discrecionalidad a los operadores de estaciones de ITV.<sup>40</sup> *Tercero*, el Tribunal Supremo deja perfectamente claro que, si bien las estaciones de ITV pueden inmovilizar un vehículo por motivos de seguridad, la ejecución forzosa de la inmovilización es responsabilidad del gobierno catalán o de la policía, pues las estaciones de ITV no están habilitadas para efectuarla.

46. Basándome en esto, y al proceder la interpretación restrictiva del artículo 51 TFUE, tengo pocas dudas para admitir junto a la Generalidad y la Comisión que la gestión de estaciones de ITV no implica el ejercicio del poder público. En concordancia con ello, propongo que el Tribunal de Justicia responda a la segunda cuestión prejudicial en el sentido de que la posibilidad de que los operadores de estaciones de ITV privadas acuerden la inmovilización de los vehículos en que se hayan encontrado deficiencias de tal naturaleza que supondrían un peligro inminente si circularan, no es equiparable al ejercicio del poder público a efectos del artículo 51 TFUE, en circunstancias en que el Derecho nacional exige que se acuerde dicha inmovilización a raíz de la inspección técnica y, en cualquier caso, cuando la aplicación de medidas coercitivas para retirar el vehículo está reservada a los organismos habilitados para la ejecución forzosa de la ley.

### C. Cuestiones prejudiciales tercera y cuarta: el régimen de autorización y sus requisitos

47. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el Tribunal Supremo pregunta, en lo esencial, si es compatible con la Directiva de servicios, interpretada en relación con el artículo 2 de la Directiva 2009/40, que los Estados miembros establezcan un régimen de autorización para regular las actividades de los servicios de ITV. Esta cuestión se ha planteado habida cuenta del hecho de que en el asunto Comisión/Portugal,<sup>41</sup> el Tribunal declaró que el acceso a las actividades de inspección de vehículos no está armonizado por la Directiva 96/96.

38 — Como los artículos 4 y 5 («Excepciones») y, en particular, el artículo 3, apartado 1, del siguiente tenor: «Los Estados miembros adoptarán las medidas que consideren necesarias para que pueda probarse que el vehículo ha superado con éxito una inspección técnica y que cumple al menos las disposiciones de la presente Directiva».

39 — Me refiero aquí al artículo 79, apartado 1, letra c), del Decreto 30/2010, citado por OCA en sus alegaciones. En su respuesta a la petición de aclaraciones del Tribunal de Justicia, el Tribunal Supremo declara que la autoridad regional mencionada en ese precepto (la Agencia Catalana de Seguridad Industrial) no llegó a constituirse y, por consiguiente, no aprobó ninguna instrucción o protocolo. No obstante, el tribunal remitente cita el manual mencionado en la siguiente nota, aprobado por la Administración central española.

40 — Véase el *Manual de procedimiento de inspección de las estaciones I.T.V.*, enero de 2012, p. 11, que señala lo siguiente: «Si en una inspección técnica desfavorable el vehículo acusara defectos de tal naturaleza que la utilización del vehículo constituyese un peligro para sus ocupantes o para los demás usuarios de la vía pública, la estación ITV *calificará* el defecto como muy grave (DMG), y la inspección como negativa» (el subrayado es mío).

41 — C-438/08, EU:C:2009:651, apartado 26.

48. Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta específicamente si es compatible con los artículos 10 y 14 de la Directiva de servicios o, en su caso, con el artículo 49 TFUE, que la normativa nacional establezca ciertos requisitos sobre distancias mínimas e importancia en el mercado invocando para ello la necesidad de garantizar la cobertura territorial adecuada, asegurar la calidad del servicio y promover la competencia entre los operadores. Estos requisitos reducen el número de autorizaciones disponible y, como se confirmó en la vista, conceden *de facto* protección territorial a los titulares de autorizaciones.

49. Responderé a estas dos cuestiones de forma conjunta, toda vez que están relacionadas. Por el motivo señalado en el punto 37, las abordaré a la luz del principio de libertad de establecimiento.

1. El régimen de autorización como tal

50. No hay duda alguna de que los Estados miembros pueden establecer un régimen de autorización al regular las actividades de ITV.

51. Como se ha mencionado, el Tribunal de Justicia tiene declarado que la Directiva 96/96 no regula el acceso a dichas actividades. Tal situación no se ha alterado con la aprobación de la Directiva 2009/40. Puesto que ni el acceso a las actividades de ITV ni la seguridad vial en general han sido armonizados, los Estados miembros pueden regularlos de la manera que estimen más conveniente.<sup>42</sup> De hecho, el artículo 2 de ambas Directivas lo confirma explícitamente, al declarar que las inspecciones técnicas de vehículos pueden ser efectuadas por organismos o establecimientos designados por el Estado y que actúen bajo su vigilancia directa, *que podrán ser organismos privados debidamente autorizados para ello*.

52. No obstante, al hacerlo así, el régimen de autorización administrativa nacional deberá adecuarse al Derecho de la Unión, en particular a lo dispuesto en el artículo 49 TFUE.

53. El artículo 49 TFUE prohíbe las restricciones a la libertad de establecimiento, es decir, cualquier medida nacional que pueda obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio, por parte de los nacionales de la Unión, de la libertad de establecimiento garantizada por el Tratado. El concepto de «restricción» abarca las medidas adoptadas por un Estado miembro que, aun cuando sean indistintamente aplicables, afecten al acceso al mercado por parte de las empresas de otros Estados miembros y obstaculizan así el comercio interno en la Unión.<sup>43</sup>

54. Pertenece a esta categoría una normativa que supedita el establecimiento de un prestador de servicios de otro Estado miembro a la expedición de una autorización previa, ya que puede entorpecer el ejercicio, por ese prestador, de la libertad de establecimiento, impidiéndole desarrollar libremente sus actividades a través de un establecimiento permanente.<sup>44</sup>

55. El régimen de autorización catalán aquí considerado contempla un sistema de autorización previa que restringe el establecimiento de agencias, sucursales o filiales, algo específicamente mencionado en el artículo 49 TFUE. Según el Tribunal Supremo, dichas normas limitan el número de operadores de ITV. Por ello, este régimen puede obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio por nacionales de la UE de su libertad de establecerse como operadores de ITV y, por tanto, implica una restricción a efectos del artículo 49 TFUE.

42 — Véase al respecto la sentencia Nasiopoulos, C-575/11, EU:C:2013:430, apartado 20 y jurisprudencia citada. Véase también, por analogía, la sentencia Comisión/Italia, C-110/05, EU:C:2009:66, apartado 61.

43 — Véase la sentencia Soa Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, apartado 45 y jurisprudencia citada.

44 — Véase la sentencia Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, apartado 26 y jurisprudencia citada.

56. Con arreglo a la doctrina Gebhard, las restricciones deben cumplir cuatro condiciones para ser compatibles con el Derecho de la UE: que se apliquen de forma no discriminatoria; que estén justificadas por una razón imperiosa de interés general; que sean adecuadas para garantizar que se alcance la finalidad que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.<sup>45</sup>

57. El régimen de autorización catalán no es discriminatorio (al menos no abiertamente), pues no impone una restricción a los operadores económicos establecidos en otros Estados miembros para crear agencias u otros establecimientos en Cataluña.<sup>46</sup> Por lo tanto, el único problema que se plantea es si está justificado y es proporcionado.

58. A este respecto, el Tribunal Supremo se refiere a la exposición de motivos del Decreto 45/2010.<sup>47</sup> Partiendo de que el objetivo de mejorar la seguridad vial no puede justificar, por sí solo, el establecimiento de los requisitos impugnados, dicho tribunal se pregunta si otras razones imperiosas pueden constituir una justificación suficiente,<sup>48</sup> y si tales requisitos respetan el principio de proporcionalidad.

59. Excepto OCA, el Gobierno sueco y —en la medida en que ello afecta a los requisitos impugnados— la Comisión, las partes que han comparecido ante el Tribunal de Justicia parecen adoptar el punto de vista de que la seguridad vial por sí sola puede justificar las normas catalanas controvertidas.

60. No hay duda de que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la seguridad vial constituye una razón imperiosa de interés general.<sup>49</sup> Lo mismo puede decirse de los objetivos de una alta calidad del servicio prestado a los destinatarios<sup>50</sup> y de una competencia no falseada cuyo fin, en definitiva, es proteger a los consumidores.<sup>51</sup> Respecto al objetivo de asegurar la cobertura y distribución territorial apropiadas de un concreto producto o servicio, entiendo que ello es un medio y no un fin en sí mismo, ya que es el producto o servicio en cuestión el que debe poseer características de vital importancia.<sup>52</sup>

61. Pues bien, ya que cabe suponer que la ITV en general contribuye a la seguridad vial,<sup>53</sup> el régimen de autorización catalán debería examinarse en primer lugar y ante todo desde ese punto de vista.

45 — Véanse las sentencias Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, apartado 37 y, a este respecto, Comisión/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, apartado 46.

46 — Véase a este respecto la sentencia Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, apartado 34.

47 — Dicha exposición de motivos declara lo siguiente: «Se hace necesario adecuar la oferta del servicio de [ITV] a las necesidades existentes, tanto en relación con la cobertura de ámbitos territoriales actualmente deficitarios, para conseguir una aproximación del servicio a las personas usuarias, como para reducir el déficit de servicio existente en áreas cubiertas por estaciones de [ITV] más saturadas y con tiempos de espera más altos [...] En el servicio de [ITV] por sus características territoriales, conviene evitar que por razones puramente de rentabilidad del servicio la oferta se concentre excesivamente en una determinada zona, en detrimento de otras áreas del territorio que por tener un parque móvil más reducido queden sin cobertura con el consecuente perjuicio para las personas usuarias. Por otra parte, en las zonas donde la demanda es mayor por la densidad de vehículos, una elevada concentración de estaciones podría comportar una tendencia de los operadores a competir reduciendo su nivel de exigencias y, en consecuencia, a la disminución de la calidad del servicio».

48 — El auto de remisión menciona específicamente la necesidad de asegurar la adecuada cobertura territorial, la alta calidad del servicio y la competencia efectiva, pero también llama la atención sobre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con la protección de la salud pública, del medio ambiente y de los consumidores.

49 — Véase la sentencia Comisión/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, apartado 48 y jurisprudencia citada.

50 — Véase al respecto la sentencia Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, apartado 38 y jurisprudencia citada.

51 — Véase al respecto la sentencia Essent y otros, C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, apartado 58 y jurisprudencia citada.

52 — Véanse entre otros, respecto a los establecimientos sanitarios, proveedores de suministros médicos y farmacéuticos, las sentencias Blanco Pérez y Chao Gómez, C-570/07 y C-571/07, EU:C:2010:300, apartado 70, y Venturini, C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:791, apartado 46. Véase un planteamiento más vacilante, en relación con los ópticos, en la sentencia Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, apartado 43. En cambio, el Tribunal de Justicia no admitió unos requisitos mínimos de población en el caso de los grandes establecimientos de ventas minoristas; véase la sentencia Comisión/España, C-400/08, EU:C:2011:172, apartados 80 a 83. En la sentencia Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, se invocaba un requisito de distancia entre estaciones de servicios para fomentar la salud pública (véanse los apartados 47 y 52 a 54). Tampoco esto se admitió.

53 — De acuerdo con el considerando 2 de la exposición de motivos de la Directiva 2009/40: «En el marco de la política común de transportes, la circulación de determinados vehículos en el espacio comunitario debe desarrollarse en las mejores condiciones [...] en el aspecto de la seguridad [...]».

62. Habida cuenta de lo señalado, la proporcionalidad del régimen de autorización impugnado en relación con el objetivo perseguido no puede examinarse *in abstracto*, sino que depende de las circunstancias particulares propias de ese régimen.<sup>54</sup> Por ello, aun cuando la decisión final queda en manos del tribunal remitente, el Tribunal de Justicia puede proporcionarle una orientación que le ayude a resolver. En consecuencia, examinaré los requisitos impugnados con algo más de detalle.<sup>55</sup>

## 2. Compatibilidad de los requisitos impugnados con el artículo 49 TFUE

63. En primer término, debo señalar que el Tribunal de Justicia sólo tiene a su disposición un mínimo de información sobre la situación antes y después de la reforma efectuada en Cataluña mediante la aprobación de la Ley 12/2008 y de los decretos impugnados. De hecho, todo lo que se deduce de los elementos de información facilitados en el auto de remisión<sup>56</sup> (y en la vista) es que el régimen catalán de ITV era anteriormente de naturaleza concesional, con un número concreto de titulares, y que el régimen actual prevé la expedición de licencias administrativas previo procedimiento de concurso. Sin embargo, el auto de remisión no describe el contenido del concurso, los criterios de adjudicación y su importancia, ni revela dato concreto alguno (por ejemplo, respecto al número de licencias). Esto afecta ineludiblemente a la exactitud de la respuesta solicitada por el tribunal remitente y hace aún más relevantes las observaciones efectuadas más arriba respecto a la tercera cuestión.<sup>57</sup> Además, esta oscuridad deja inexplicadas varias paradojas.

64. La *primera* paradoja es la idea de que la seguridad vial se logra mejor exigiendo licencias, incluyendo distancias mínimas entre las estaciones de ITV. Esos requisitos más bien limitarán el acceso a las estaciones de ITV y, por lo tanto, son contrarios al objetivo de la seguridad vial. La *segunda* paradoja es que, atendiendo a las observaciones que se hacen más adelante, en cierto modo se prefiere la planificación central a las condiciones de mercado abierto cuando se trata de regular una actividad económica como la ITV. La *tercera* paradoja es que los requisitos están concebidos, supuestamente, para facilitar al usuario el acceso a la ITV y así fomentar y aumentar el grado de cumplimiento de sus normas por parte de los propietarios. Sin embargo, asegurar ese cumplimiento, es decir, ejecutar las normas aplicables, no compete a los propietarios, sino a las autoridades. Resolver ese problema, del que sólo es responsable la Administración, restringiendo el acceso a las actividades de ITV parece contrario al sentido común.

65. Ahora bien, examinando más de cerca, en primer lugar, el *requisito de las distancias*, la cuestión considerada resulta diferente de los casos en que el Tribunal de Justicia entendió que los requisitos de distancias mínimas eran compatibles con la libertad de establecimiento. Como se ha mencionado anteriormente en el punto 60, el Tribunal de Justicia parece haber convalidado los requisitos de distancias mínimas únicamente cuando garantizan el acceso a un producto o servicio con características de importancia vital.

66. Así, en el asunto Venturini,<sup>58</sup> el Tribunal de Justicia admitió una norma con arreglo a la cual sólo las farmacias establecidas dentro de la «red nacional» (que establecía un requisito de distancia mínima entre ellas) tenían derecho a vender medicamentos prescritos mediante receta, incluidos aquellos que no eran reembolsables. Si no hubiera sido éste el caso, previsiblemente los titulares de las farmacias

54 — Véase al respecto la sentencia Comisión/España, C-400/08, EU:C:2011:172, apartados 75 y 76.

55 — Véase al respecto la sentencia Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, apartados 48 y 49 y jurisprudencia citada.

56 — El auto de remisión menciona, entre otras cosas, al artículo 37, apartado 2, de la Ley 12/2008, de acuerdo con el cual, en caso de que el gobierno catalán limite el número de estaciones de ITV y de líneas de inspección, deberá establecerse un procedimiento de concurrencia pública. También se desprende del auto de remisión que el Tribunal Superior de Justicia anuló algunos preceptos del Decreto 30/2010, pues la concesión de una licencia en régimen transitorio a los titulares sin que tuvieran que presentar ofertas implicaba una discriminación respecto a los recién llegados.

57 — En sus observaciones escritas, de hecho, la Comisión declaró que el auto de remisión no era lo suficientemente preciso para poder valorar la compatibilidad del régimen de ITV catalán con el artículo 49 TFUE. Sin embargo, en la vista posterior, la Comisión argumentó que ese régimen no respetaba lo dispuesto en el citado precepto.

58 — C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:791.

no habrían querido abrirlas en zonas apartadas dentro de la red, debido a la fuerte competencia por una cuota del lucrativo mercado de los medicamentos no reembolsables sujetos a prescripción médica por parte de las farmacias no situadas dentro de la red. Ello, a su vez, habría causado una laguna en el acceso al mercado, menos lucrativo, de la prescripción de medicamentos reembolsables. Es decir, en aquel asunto había un *fallo de mercado* en un mercado más esencial que, al menos en parte, podía remediarse a través de la normativa.

67. Por el contrario, en el presente asunto, el recurso a los servicios generados por las actividades de ITV es, por ley, *obligatorio* (si, en efecto, se pretende que el vehículo siga utilizándose) y *reiterado*.<sup>59</sup> Esto significa que la demanda puede ser estimada fácilmente por los operadores de ITV sin intervención del Estado. Incluso podría ser beneficioso en zonas aisladas o con poca densidad de población, siempre que la zona abarcada sea lo suficientemente amplia. Por lo tanto, no hay indicios de fallo del mercado. De hecho, no se ha proporcionado al Tribunal de Justicia ninguna información de peso para sugerir que, a falta del requisito de las distancias, ningún operador optaría por establecerse en una zona como esa. Corrobora esta afirmación el hecho de que, como se dijo en la vista, la administración catalana no puede obligar a los operadores de ITV a establecerse en zonas con escasa densidad de población.

68. Por otra parte, creo que no cabe descartar que un requisito de distancia, en ocasiones, podría ampliar la zona de acceso del usuario a las estaciones de ITV y aumentar las posibilidades de cumplimiento de la normativa. En tal sentido, al menos parcialmente, podría servir al objetivo de incrementar la seguridad vial. Sin embargo, puesto que los operadores de estaciones de ITV no pueden ser obligados a establecerse en las zonas menos lucrativas, dudo de que un requisito de distancias tenga efectos positivos apreciables. En cualquier caso, no se han proporcionado datos fiables sobre este extremo.

69. En la vista, la Generalidad puso el ejemplo de una entidad local (comarca) que anteriormente sólo disponía de una estación de ITV. Posteriormente, se concedió otra licencia a un segundo operador después de un procedimiento de concurso, lo cual condujo a mejorar el cumplimiento de la ITV en dicha comarca. Por muy laudable que sea, ¿por qué sería mejor sustituir un mercado con muchos fallos de regulación por otro con menos fallos? Habida cuenta de las características anteriormente mencionadas de la ITV, no llego a ver por qué prescindir por completo de esa planificación —es decir, optar por un mercado sin restricciones de acceso— no habría logrado la misma finalidad, si bien de forma menos onerosa.

70. Por lo tanto, pese al amplio margen de apreciación de que disponen los Estados miembros para determinar si una medida va más allá de lo estrictamente necesario para garantizar la seguridad vial,<sup>60</sup> he de reconocer mis dudas acerca de si un requisito de distancias mínimas como el aquí considerado es en cualquier caso apropiado para lograr dicho objetivo. A este respecto, quisiera señalar que las normas nacionales de ordenación sólo son adecuadas para alcanzar el objetivo perseguido si reflejan verdaderamente la voluntad de alcanzar tal objetivo de manera coherente y sistemática.<sup>61</sup> Sin embargo, ante la falta de información mencionada en el punto 63, no creo que el Tribunal de Justicia se encuentre en condiciones de juzgar este extremo. Me parece que el tribunal remitente se encuentra en mejores condiciones para resolver sobre la proporcionalidad de este requisito del régimen de autorización, atendiendo debidamente a la manera en que los operadores de estaciones de ITV han sido seleccionados en la práctica.

59 — Véanse el artículo 1, apartado 2, y el anexo I de la Directiva 2009/40.

60 — Véase al respecto la sentencia Comisión/Italia, C-110/05, EU:C:2009:66, apartados 65 y 66. Véase también la sentencia Comisión/España, C-400/08, EU:C:2011:172, apartado 75.

61 — Véase la sentencia Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, apartado 39 y jurisprudencia citada.

71. No obstante, en cuanto al *límite del 50 % de la cuota de mercado*, ese requisito pretende, supuestamente, desalentar la excesiva concentración de servicios de ITV disponibles, pues ello podría menoscabar la calidad de dichos servicios, habida cuenta de su naturaleza obligatoria. Al menos eso es lo que se alega.

72. OCA y el Gobierno sueco alegan que el requisito relativo a la posesión de una cuota de mercado persigue una finalidad meramente económica que, de acuerdo con jurisprudencia reiterada, no puede ser una razón imperiosa de interés general.<sup>62</sup> El Tribunal remitente y OCA se refieren aquí a un informe de la Autoridad Catalana de la Competencia,<sup>63</sup> según el cual puede considerarse que la legislación en cuestión impone barreras injustificadas al acceso de nuevos operadores en el mercado.

73. Francamente, no veo cómo la limitación de la cuota de mercado puede fomentar la seguridad vial. Es obvio que no hay vínculo alguno entre ambas cosas. En cambio, la verdadera cuestión parece ser si el límite de cuota de mercado verdaderamente pretende asegurar un alto nivel de calidad del servicio prestado a consumidores y usuarios —lo cual es una razón imperiosa (véase más arriba el punto 60)— o si más bien obedece a motivos económicos, al proteger a los pequeños comerciantes frente a las grandes adquisiciones. La reciente jurisprudencia muestra que el Tribunal, por razones justificadas, vigila atentamente las interferencias de los Estados miembros en la libertad de establecimiento cuando regulan pormenorizadamente una concreta estructura de mercado o una situación competitiva, bajo el pretexto, entre otros, de asegurar la alta calidad del servicio para los consumidores y usuarios.<sup>64</sup>

74. En el asunto Comisión/España, una normas que aplicaban límites máximos en cuanto a la cuota de mercado y a la repercusión en el comercio minorista existente, más allá de los cuales no se podían abrir grandes establecimientos comerciales o establecimientos comerciales de mediana dimensión, no estaban justificadas para garantizar la protección medioambiental ni los objetivos de planificación, ni la protección del consumidor, sino que únicamente se atenían a consideraciones económicas.<sup>65</sup> En el asunto Attanasio Group, el Tribunal de Justicia censuró un requisito de distancia aplicable a las nuevas estaciones de servicio que obstaculizaba el acceso de nuevos operadores y no proporcionaba beneficio alguno (demostrado) a los consumidores.<sup>66</sup> Finalmente, en el asunto Comisión/Portugal, el Tribunal de Justicia anuló, entre otras, la exigencia de una cuota de capital mínima de 100 000 euros para el establecimiento de un centro de ITV.<sup>67</sup>

75. Aun suponiendo que la medida de que se trata asegure una alta calidad del servicio a los consumidores y usuarios, debe observarse que el contenido del procedimiento de ITV, es decir, *el servicio básico que contratan los consumidores y usuarios*, está armonizado en el ámbito de la UE.<sup>68</sup> Con sujeción a las variantes permitidas por la propia Directiva 2009/40, los consumidores y usuarios tienen derecho a esperar el mismo nivel elevado de calidad, con independencia de la estación de ITV de que se trate.<sup>69</sup> Por lo tanto, puede ser comparable a la obligación de conseguir un resultado específico (*obligation de résultat*). Por ello, en caso de que algunos operadores de estaciones de ITV

62 — Véase la sentencia Comisión/España, C-400/08, EU:C:2011:172, apartado 75 y la jurisprudencia citada.

63 — Informe IR 7/2010, de 31 de mayo de 2010.

64 — Véase la sentencia Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, apartado 55, en la que el Tribunal de Justicia parece haber considerado que un objetivo de la «racionalización del servicio prestado a los usuarios» era de naturaleza puramente económica. No obstante, una restricción puede estar justificada cuando se dicta por razones de naturaleza económica, *al perseguir un objetivo de interés público*; véase la sentencia Essent y otros, C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, apartado 52 y jurisprudencia citada.

65 — C-400/08, EU:C:2011:172, apartados 95 a 98. Véanse también las conclusiones de la Abogado General Sharpston presentadas en este asunto, EU:C:2010:588, puntos 84 y 85.

66 — C-384/08, EU:C:2010:133, apartado 56.

67 — C-438/08, EU:C:2009:651, apartado 53. Ciertamente, Portugal no formuló ningún argumento apropiado para su defensa, véase el apartado 49.

68 — Véase el anexo II de la Directiva 2009/40, concretamente su artículo 1, apartado 2.

69 — Véase el considerando 24 en la exposición de motivos de la Directiva 2009/40, de acuerdo con el cual: «Cada Estado miembro deberá velar, en su marco de competencia, por que la inspección técnica se realice metódicamente y siguiendo normas elevadas de calidad». El considerando 5 califica esas normas de «mínimas».

rebajen la calidad de sus servicios, este problema debería ser abordado por el Estado *posteriormente*, en el ámbito de sus funciones de supervisión. No obstante, un requisito *previo* de cuota máxima de mercado de ese tipo presupone, de hecho, que los operadores que superan ese límite no prestan un servicio que esté a la altura exigida por la Directiva. Tal planteamiento es insostenible.

76. Respecto a los elementos del servicio de ITV básico que pueden quedar sujetos a variaciones cualitativas, como los tiempos de espera, se trata de un aspecto que ha de ser examinado.<sup>70</sup> Sin embargo, los Estados miembros no aplican el mismo margen discrecional al que se ha hecho referencia más arriba en el punto 70, en lo que respecta a las restricciones que tienen por objeto proporcionar un elevado nivel de calidad del servicio para los consumidores y usuarios. De hecho, la jurisprudencia sugiere que la justificación debe ir acompañada de un análisis de la oportunidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva, así como de datos precisos.<sup>71</sup> Asimismo, los retrasos u otras deficiencias adicionales deberían ser tratados posteriormente, con arreglo a condiciones de autorización específicas para zonas con atascos, en vez de imponer en el tablero un límite de cuota de mercado prácticamente inexplicable.<sup>72</sup>

77. Por lo tanto, considero que el límite de cuota de mercado infringe lo dispuesto en el artículo 49 TFUE.

78. De acuerdo con lo anterior, propongo que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta en el sentido de que corresponde al tribunal remitente determinar, con arreglo al artículo 49 TFUE, si un régimen legal de autorización como el descrito en el procedimiento principal, por el que se regula el acceso a la actividad de operador de estaciones de ITV es adecuado para lograr el objetivo de la seguridad vial y no va más allá de lo necesario a estos efectos. Sin embargo, ese precepto prohíbe que un requisito legal de autorización establezca un límite específico a la cuota de mercado que pueden mantener los operadores de estaciones de inspección técnica de vehículos.

### 3. Consideración final

79. Por último, en caso de que el Tribunal de Justicia discrepara de mi punto de vista respecto a la caracterización de los servicios de ITV como «servicios en materia de transportes» y, por motivos análogos, respecto a la aplicación de la Directiva de servicios,<sup>73</sup> la discrepancia, a mi entender, no alteraría apenas el resultado de este procedimiento.

80. No es preciso entablar un debate sobre el grado de armonización que impone la Directiva de servicios.<sup>74</sup> Basta con señalar que, con arreglo a su artículo 1, apartado 3, los requisitos de autorización nacionales que van más allá de lo permitido por el artículo 49 TFUE —como se indica más arriba— no pueden escapar a la censura con la excusa de que se atienen a lo dispuesto en la Directiva. Asimismo, por las razones antes expresadas, la excepción relativa al ejercicio de autoridad pública establecida en el artículo 2, apartado 2, letra i), de la Directiva tampoco resultaría aplicable.

81. Por consiguiente, si así ocurriera propondría que el Tribunal de Justicia dictara resolución, en cuanto al resto, en el mismo sentido indicado anteriormente en los puntos 50 a 78.

70 — El considerando 4 de la exposición de motivos de la Directiva 2009/40 señala que: «La inspección [...] debe ser relativamente simple, rápida y barata».

71 — Véase al respecto la sentencia en el asunto Comisión/España, C-400/08, EU:C:2011:172, apartado 83 y jurisprudencia citada.

72 — Véase al respecto la sentencia en el asunto Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, apartado 54.

73 — Si la ITV no se califica como servicio en materia de transportes quedaría entonces comprendida en el concepto de «servicio» (y un operador de estaciones de ITV sería un «prestador»), conforme a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva de servicios, bajo la rúbrica «definiciones». Consecuentemente, esta Directiva resultaría aplicable con arreglo a su artículo 2, apartado 1.

74 — Me remito en este punto a las Conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el asunto Rina Services y Rina, C-593/13, EU:C:2015:159, punto 23.



#### IV. Conclusión

82. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente forma a las cuestiones planteadas en el asunto C-168/14 por el Tribunal Supremo:

- «— Ni la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre los servicios en el mercado interior, ni el artículo 56 TFUE son aplicables a la prestación de servicios de inspección técnica de vehículos. Sin embargo, las actividades de inspección técnica de vehículos se encuentran comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 49 TFUE.
- La posibilidad de que los operadores privados de estaciones de inspección técnica de vehículos acuerden la inmovilización de los vehículos en que se hayan comprobado defectos de seguridad, de tal naturaleza que supongan un peligro inminente si circularan, no es equiparable al ejercicio del poder público en el sentido de lo dispuesto en el artículo 51 TFUE, en circunstancias en las que la ley nacional exige que se acuerde la inmovilización como consecuencia de la inspección técnica y, en cualquier caso, cuando la aplicación de medidas coercitivas para la retirada del vehículo está reservada a las agencias o los organismos facultados para la ejecución forzosa de la ley.
- Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar, con arreglo al artículo 49 TFUE, si un régimen de autorización legal como el descrito en el procedimiento principal, que regula el acceso a la actividad de operador de estaciones de inspección técnica de vehículos, es adecuado para conseguir el objetivo de la seguridad vial y no va más allá de lo necesario a estos efectos. No obstante, dicho precepto prohíbe un requisito de autorización legal que establece un límite específico a la cuota de mercado que pueden mantener los operadores de estaciones de inspección técnica de vehículos.»