



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 15 de octubre de 2015*

«Procedimiento prejudicial — Artículos 49 TFUE y 51 TFUE — Libertad de establecimiento — Directiva 2006/123/CE — Ámbito de aplicación — Servicios en el mercado interior — Directiva 2009/40/CE — Acceso a las actividades de inspección técnica de vehículos — Ejecución por una entidad privada — Actividades relacionadas con el ejercicio del poder público — Régimen de autorización previa — Razones imperativas de interés general — Seguridad vial — Distribución territorial — Distancia mínima entre las estaciones de inspección técnica de vehículos — Cuota de mercado máxima — Justificación — Aptitud para lograr el objetivo perseguido — Coherencia — Proporcionalidad»

En el asunto C-168/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Supremo, mediante auto de 20 de marzo de 2014, recibido en el Tribunal de Justicia el 7 de abril de 2014, en el procedimiento entre

Grupo Itevelesa, S.L.,

Applus Iteuve Technology,

Certio ITV, S.L.,

Asistencia Técnica Industrial, S.A.E.,

y

OCA Inspección Técnica de Vehículos, S.A.,

Generalidad de Cataluña,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de la Sala Primera, en funciones de Presidente de la Sala Segunda, y los Sres. J.L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (Ponente), C. Lycourgos y J.-C. Bonichot, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Wahl;

Secretario: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 19 de marzo de 2015;

* Lengua de procedimiento: español.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Grupo Itevelesa, S.L., por el Sr. J. Lavilla Rubira y las Sras. M. Alvarez-Tólcheff, T. Puente Méndez, M. Barrantes Díaz y S. Rodiño Sorli, abogados;
- en nombre del Applus Iteuve Technology, por el Sr. A. Vázquez Guillén, procurador, y por los Sres. J. Folguera Crespo, L. Moscoso del Prado González y A. Guerra Fernández, abogados;
- en nombre de Certio ITV, S.L., por la Sra. R. Sorribes Calle, procuradora, y los Sres. J. Just Sarobé y R. Miró Miró, abogados;
- en nombre de Asistencia Técnica Industrial, S.A.E., por el Sr. M. Marsal i Ferret y las Sras. M. Ortiz-Cañavate Levenfeld e I. Galobardes Mendoza, abogados;
- en nombre de OCA Inspección Técnica de Vehículos, S.A., por los Sres. J. Macías Castaño, A. Raventós Soler y M. Velasco Muñoz Cuéllar, abogados;
- en nombre de la Generalidad de Cataluña, por la Sra. N. París Domenech, abogada;
- en nombre del Gobierno español, por el Sr. M. Sampol Pucurull, en calidad de agente;
- en nombre de Irlanda, por las Sras. S. Kingston y L. Williams y por el Sr. A. Joyce, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno sueco, por las Sras. N. Otte Widgren, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson y K. Sparrman y por los Sres. L. Swedenborg, F. Sjövall y E. Karlsson, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. H. Tserepa-Lacombe y Sr. J. Rius, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de junio de 2015;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa, en esencia, sobre la interpretación de los artículos 49 TFUE y 51 TFUE, de los artículos 2, letras d) e i), 3, 9, 10 y 14 de la 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; en lo sucesivo, «Directiva de servicios»), y del artículo 2 de la Directiva 2009/40/CE 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).
- 2 Esta petición se ha presentado en un litigio entre, por una parte, Grupo Itevelesa, S.L. (en lo sucesivo, «Itevelesa»), Applus Iteuve Technology (en lo sucesivo, «Applus»), Certio ITV, S.L. (en lo sucesivo, «Certio»), y Asistencia Técnica Industrial, S.A.E. (en lo sucesivo, «ATI»), y, por otra parte, OCA Inspección Técnica de Vehículos, S.A. (en lo sucesivo, «OCA»), referido a la legalidad de determinadas disposiciones nacionales sobre la inspección técnica de vehículos.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva de servicios

- 3 Según el considerando 21 de la Directiva de servicios, «los servicios de transporte, incluido el transporte urbano, los taxis y ambulancias, así como los servicios portuarios, deben quedar excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva».
- 4 El considerando 33 de esta Directiva, en concreto, señala que los servicios de certificación y de ensayo están regulados por ella.
- 5 Con arreglo al artículo 1, apartado 1, de la Directiva de servicios, dicha norma establece las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios.
- 6 A tenor de su artículo 2, apartado 2, letra d), se excluyen del ámbito de aplicación de la Directiva «los servicios en el ámbito del transporte, incluidos los servicios portuarios, que entren dentro del ámbito de aplicación del título [VI] del Tratado [FUE]».
- 7 Con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra i), de la citada Directiva, ésta no se aplicará a las «actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública, de conformidad con el artículo [51 TFUE]».
- 8 El artículo 3, apartado 1, de esta misma Directiva dispone lo siguiente:

«Si surge un conflicto entre una disposición de la presente Directiva y una disposición de otro acto comunitario relativo a aspectos concretos relacionados con el acceso a la actividad de un servicio o su ejercicio en sectores concretos o en relación con profesiones concretas, estas otras normas primarán y se aplicarán a esos sectores o profesiones concretos [...]».
- 9 El artículo 9 de la Directiva de servicios, rubricado «Regímenes de autorización», dice así:

«1. Los Estados miembros solo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando se reúnan las siguientes condiciones:

 - a) el régimen de autorización no es discriminatorio para el prestador de que se trata;
 - b) la necesidad de un régimen de autorización está justificada por una razón imperiosa de interés general;
 - c) el objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.

[...]

3. La presente sección no se aplicará a los regímenes de autorización regidos directa o indirectamente por otros instrumentos comunitarios.»

10 El artículo 10 de esta Directiva, con el título «condiciones para la concesión de la autorización», exige que los regímenes de autorización se basen en criterios que delimiten el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes, con el fin de que dicha facultad no se ejerza de forma arbitraria, y fija una lista de criterios.

11 El artículo 14 de la Directiva, rubricado «requisitos prohibidos» establece lo siguiente:

«Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios al cumplimiento de los siguientes requisitos:

[...]

5) aplicación, caso por caso, de una prueba económica consistente en supeditar la concesión de la autorización a que se demuestre la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente; esta prohibición no afectará a los requisitos de planificación que no sean de naturaleza económica, sino que defiendan razones imperiosas de interés general;

[...]»

Directiva 2009/40/CE

12 El segundo considerando de la Directiva 2009/40 es del siguiente tenor:

«En el marco de la política común de transportes, la circulación de determinados vehículos en el espacio comunitario debe desarrollarse en las mejores condiciones, tanto en el aspecto de la seguridad como en el de las condiciones de competencia entre transportistas de los diferentes Estados miembros».

13 El quinto considerando de dicha Directiva declara:

«Por lo tanto, las normas y métodos mínimos comunitarios para la inspección técnica de los puntos que se enumeran en la presente Directiva deben definirse en directivas específicas».

14 El considerando 26 de la citada Directiva precisa que sus objetivos son «la armonización de las reglas de inspección técnica para evitar distorsiones de la competencia entre los transportistas y garantizar que se realicen en los vehículos operaciones de reglaje y mantenimiento suficientes [...]».

15 Con arreglo al artículo 1, apartado 2, de esta misma Directiva, «las categorías de vehículos que deben someterse a inspección, la periodicidad de la inspección técnica y los elementos de control obligatorios están indicados en los anexos I y II».

16 A tenor del artículo 2 de la Directiva 2009/40:

«La inspección técnica prevista en la presente Directiva 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. En particular en los casos en que un establecimiento encargado de la inspección técnica también se dedique a la reparación de vehículos, los Estados miembros velarán por el mantenimiento de la objetividad y de la alta calidad de la inspección técnica.»

Directiva 2014/45/UE

- 17 La Directiva 2014/45/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a las inspecciones técnicas periódicas de los vehículos de motor y de sus remolques, y por la que se deroga la Directiva 2009/40/CE (DO L 127, p. 51), establece lo siguiente en su tercer considerando:

«La inspección técnica de vehículos forma parte de un régimen diseñado para garantizar que los vehículos estén en buenas condiciones desde el punto de vista de la seguridad y el medio ambiente durante su uso. [...]»

- 18 A tenor del considerando 43 de la Directiva 2014/45:

«El buen estado técnico para circular tiene un impacto directo en la seguridad vial, por lo que debe ser objeto de revisiones periódicas. [...]»

- 19 El artículo 4, apartado 2, de la misma Directiva dispone:

«Las inspecciones técnicas las realizará el Estado miembro de matriculación del vehículo, a través de un organismo público encargado por dicho Estado miembro de este cometido o de unos organismos o establecimientos designados y supervisados por dicho Estado miembro, que podrán ser organismos privados autorizados para ello.»

Derecho español

- 20 Los artículos 35 a 37 de la Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial —aprobada por el Parlamento de Cataluña— (BOE n° 204, del 23 de agosto de 2008, p. 14194; en lo sucesivo, «Ley 12/2008»), precisan lo siguiente:

«Artículo 35. Funciones de los titulares de las estaciones de inspección técnica de vehículos.

Los titulares de las estaciones de inspección técnica de vehículos tienen las siguientes funciones:

- a) Ejecutar materialmente la inspección técnica de los vehículos, y de los componentes y accesorios de los vehículos.
- b) Impedir, como medida cautelar, la utilización de los vehículos que, posteriormente a su revisión, presenten deficiencias de seguridad que comporten un peligro inminente.

[...]

Artículo 36. Requisitos de los titulares de las estaciones de inspección técnica de vehículos.

1. Los titulares de las estaciones de inspección técnica de vehículos, para poder actuar en el territorio de Cataluña, deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Adecuarse al plan territorial de estaciones de inspección técnica de vehículos que, de acuerdo con el artículo 37.2, puede establecer el Gobierno.
- b) No superar, cada empresa o grupo de empresas, la cuota máxima de mercado que se establezca por reglamento. Dicha cuota máxima tiene que asegurar que ningún titular preste servicio en un conjunto de estaciones de inspección técnica de vehículos superior a la mitad del total de líneas de inspección existentes en Cataluña. [...]

- c) Adecuarse a las distancias mínimas de compatibilidad entre estaciones de inspección técnica de vehículos de la misma empresa o del mismo grupo de empresas que, de acuerdo con el artículo 37.3, debe establecer el Gobierno.

[...]

Artículo 37. Autorización de los titulares de las estaciones de inspección técnica de vehículos.

1. Corresponde a la Agencia Catalana de Seguridad Industrial autorizar a los titulares de las estaciones de inspección técnica de vehículos. La autorización, que es individual para cada estación, debe ser otorgada de acuerdo con el procedimiento establecido por reglamento.

2. El Gobierno, para asegurar una buena prestación del servicio con relación al parque móvil existente y garantizar la objetividad y la calidad de la inspección, puede determinar, por decreto, el número necesario de estaciones de inspección técnica de vehículos y el de líneas de inspección que debe tener cada estación, los cuales tienen que calcularse sobre la base del parque móvil de vehículos existente, y establecer su ubicación mediante un plan territorial. [...]

3. El Gobierno, para garantizar una competencia efectiva entre los operadores, debe establecer, por decreto, unas distancias mínimas de compatibilidad entre estaciones de la misma empresa o del mismo grupo de empresas. Dichas distancias han de asegurar que no se produzca ninguna situación de dominancia territorial de un mismo titular, teniendo en cuenta las características de las distintas ubicaciones de las estaciones de inspección técnica de vehículos.

[...]»

- 21 El Decreto 30/2010, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial), dictado el 2 de marzo de 2010 por el Gobierno de Generalidad de Cataluña (en lo sucesivo, «Decreto 30/2010»), y el Decreto 45/2010, por el que se aprueba el Plan territorial de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos de Cataluña para el período 2010-2014, dictado también por el citado Gobierno el 30 de marzo de 2010 (en lo sucesivo, «Decreto 45/2010»), desarrollan lo dispuesto en la Ley 12/2008 en lo que se refiere a las instalaciones de las estaciones de inspección técnica de vehículos.

- 22 Los artículos 73 a 75 del Decreto 30/2010 establecen lo siguiente:

«Artículo 73

Adecuación al Plan territorial y aseguramiento de la continuidad

1. Para garantizar un adecuado servicio al público y un servicio de inspección de acuerdo con la demanda existente y de acuerdo con lo que establece el apartado a) del artículo 36.1 de la Ley de seguridad industrial, los titulares de las estaciones de inspección técnica de vehículos deberán adecuarse a lo que determine el plan territorial de estaciones de inspección técnica de vehículos vigente.

[...]

Artículo 74

Cuota máxima de mercado

1. En aplicación de lo que prevé el apartado b) del artículo 36.1 de la Ley de seguridad industrial, la cuota de mercado de cada empresa o grupo de empresas autorizadas para la prestación del servicio de inspección técnica de vehículos en Cataluña no puede ser superior a la mitad del total. [...]
2. La cuota de mercado se determina en función del número de líneas de inspección autorizadas para estaciones fijas de que disponga cada titular respecto del total, de estas mismas líneas, existentes en Cataluña.»

Artículo 75

Distancias mínimas de compatibilidad

1. Para garantizar una competencia efectiva entre los operadores, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 37, de este Decreto y el apartado c) del artículo 36.1 de la Ley de seguridad industrial, las distancias reales existentes entre estaciones de inspección técnica de vehículos autorizadas a una misma empresa o grupo de empresas no pueden ser inferiores a:
 - a) 4 km entre estaciones situadas en municipios que superen a los 30 000 habitantes, en la fecha de su autorización por parte de la Agencia Catalana de Seguridad Industrial.
 - b) 20 km entre estaciones situadas en el resto del territorio de Cataluña.
 - c) 10 km entre estaciones situadas, una en un municipio que supere los 30 000 habitantes, a la fecha de su autorización, y la otra en el resto del territorio de Cataluña.
 2. A los efectos del presente reglamento, se entiende por distancia real, la mínima efectivamente que hay que recorrer, utilizando las vías de comunicación públicas existentes para ir de una estación a la otra, en la fecha de su autorización por parte de la Agencia Catalana de Seguridad Industrial.
 3. Para la red de estaciones existentes, en la fecha de entrada en vigor de este Decreto, las distancias previstas en la letra a) del apartado 1 se pueden reducir hasta un máximo de un 20 %.»
- 23 El artículo 79, apartado 1, letra c), del Decreto 30/2010 precisa que los titulares de las estaciones de inspección técnica de vehículos deberán inmovilizarlos en los casos establecidos por la normativa aplicable, de acuerdo con las instrucciones y los protocolos aprobados por la Agencia Catalana de Seguridad Industrial.
- 24 La parte expositiva del Decreto 45/2010 manifiesta lo siguiente:
- «[...] Se hace necesario adecuar la oferta del servicio de inspección técnica de vehículos 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 inspección técnica de vehículos más saturadas y con tiempos de espera más altos.

En el servicio de inspección técnica de vehículos, 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».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 25 El 5 de mayo de 2010, OCA, uno de los operadores españoles que realizan la inspección técnica de vehículos, interpuso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña un recurso contencioso-administrativo que tenía por objeto la anulación parcial del Decreto 30/2010 y la anulación total del Decreto 45/2010, al considerar que la regulación de los operadores de inspección en materia de seguridad industrial, que los somete a un régimen de autorización administrativa, y la determinación de los requisitos y obligaciones de ese régimen de autorización contravienen lo dispuesto en la Directiva de servicios.
- 26 Otros cuatro operadores de inspección técnica de vehículos, Itevelesa, Applus, Certio y ATI, además de la Generalidad de Cataluña, presentaron alegaciones en favor de la validez de los Decretos objeto del litigio principal.
- 27 Mediante sentencia de 25 de abril de 2012, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña estimó el recurso y anuló, por una parte, las normas del Decreto 30/2010 sobre el régimen de autorización de los operadores de las estaciones de inspección técnica de vehículos (en lo sucesivo, «operadores») y, por otra parte, el Decreto 45/2010 en su totalidad, debido a que ese régimen contradecía lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que incorpora al Derecho español la Directiva de servicios.
- 28 Itevelesa, Applus, Certio y ATI interpusieron sendos recursos de casación ante el Tribunal Supremo contra la citada sentencia. Dicho órgano jurisdiccional ha acogido la solicitud de la Generalidad de Cataluña de ser considerada parte interesada en el procedimiento en calidad de demandada.
- 29 En el ámbito de los recursos de casación, el tribunal remitente alberga dudas respecto a si es aplicable la Directiva de servicios a las actividades de inspección técnica de vehículos, pues el artículo 2, apartado 2, letra d), de dicha Directiva, a su juicio, puede interpretarse de dos maneras diferentes. Según la primera interpretación, las instalaciones de inspección técnica de vehículos están vinculadas a la seguridad vial y, por ello, pertenecen al ámbito de la política común de transportes. De acuerdo con la segunda interpretación, en cambio, los servicios de inspección técnica de vehículos, prestados por empresas mercantiles a cambio de una retribución abonada por el usuario, se asemejan a los servicios de certificación o ensayo y de comprobación que, de conformidad con el considerando 33 de dicha Directiva, se encuentran comprendidos en su ámbito de aplicación.
- 30 Por otra parte, el tribunal remitente se pregunta si la facultad cautelar de inmovilización de los vehículos de que disponen los operadores se incluye entre las «actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública» con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra i), de la Directiva de servicios.
- 31 Ese tribunal también se pregunta por la concurrencia normativa entre esa Directiva y la Directiva 2009/40 a efectos de determinar si el acceso a las actividades de inspección técnica puede someterse a un régimen de autorización. A este respecto, cita la sentencia dictada en el asunto Comisión/Portugal, (C-438/08, EU:C:2009:651), en la que el Tribunal de Justicia declaró que la Directiva 2009/40 no contenía precepto alguno sobre el acceso a las actividades de inspección de vehículos.
- 32 En definitiva, las dudas del tribunal remitente se refieren al deber impuesto a los operadores, de acuerdo con el régimen de autorización establecido por la normativa nacional, de adaptarse al plan territorial que, para garantizar la adecuada cobertura territorial, la calidad del servicio y la competencia entre operadores, limita el número de estaciones de inspección técnica de vehículos con

arreglo a dos criterios basados, respectivamente, en la exigencia de una distancia mínima entre las estaciones pertenecientes a la misma empresa o a un mismo grupo de empresas y en la prohibición de poseer cuota de mercado superior al 50 %. A este respecto, la autoridad catalana de competencia ha observado que tales criterios no estaban justificados por razones imperiosas de interés general y que ese plan territorial limitaba la competencia de manera injustificada al restringir el acceso al mercado de los nuevos operadores.

33 En estas circunstancias, el Tribunal Supremo decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «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 cuando son realizadas, conforme a las normas nacionales, por entidades mercantiles privadas bajo la supervisión de un Estado miembro?
- 2) Si la respuesta a la anterior pregunta fuera negativa (esto es, si las actividades de inspección técnica de vehículos entrasen, en principio, dentro del ámbito de la Directiva de servicios), ¿podría aplicarse la causa de exclusión prevista en el artículo 2, apartado dos, 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 inspección técnica de vehículos, ¿su interpretación conjunta con la del artículo 2 de la Directiva 2009/40 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 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 49 TFUE, una normativa nacional que supedita el número de autorizaciones para el establecimiento de inspecciones técnicas de vehículos 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 a tal efecto elementos de programación económica?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

34 Applus y ATI se oponen a la admisión de la petición de decisión prejudicial alegando que el litigio principal no contiene elementos transfronterizos y que se refiere a una situación meramente interna.

35 A este respecto, debe recordarse que una norma nacional como la controvertida en el litigio principal —que es indistintamente aplicable a los nacionales españoles y a los nacionales de los demás Estados miembros— sólo puede, por lo general, estar comprendida en el ámbito de aplicación de las disposiciones relativas a las libertades fundamentales establecidas en el TFUE en la medida en que se aplica a supuestos que guardan relación con los intercambios entre Estados miembros (en este sentido, véase la sentencia Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, apartado 10 y jurisprudencia citada).

- 36 Sin embargo, en modo alguno cabe descartar, en este caso, que las empresas establecidas en Estados miembros distintos del Reino de España hayan estado o estén interesadas en ofrecer servicios de inspección técnica de vehículos en dicho Estado miembro.
- 37 En estas circunstancias, la petición de decisión prejudicial es admisible.

Sobre el fondo

Primera cuestión prejudicial

- 38 Mediante su primera cuestión, el tribunal remitente pregunta si la Directiva de servicios es aplicable a las actividades de Inspección Técnica de Vehículos.
- 39 Debe recordarse de inmediato que, a tenor de su artículo 2, apartado 2, letra d), se excluyen del ámbito de aplicación de esta Directiva «los servicios en el ámbito del transporte, incluidos los servicios portuarios, que entren dentro del ámbito de aplicación del título [VI] del Tratado [FUE]».
- 40 Puesto que el concepto de «servicios en el ámbito del transporte», en el sentido de este precepto, no está expresamente definido por la Directiva de servicios, es necesario delimitar su alcance.
- 41 En primer lugar, en lo que respecta al tenor del artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva de servicios, debe ponerse de relieve que los términos que utiliza este precepto en todas sus versiones lingüísticas a excepción de la alemana, esto es, «servicios en el ámbito del transporte», tienen un alcance más amplio que la expresión «servicios de transporte», tal como es utilizada en el considerando 21 de esa Directiva para referirse a «el transporte urbano, los taxis y las ambulancias, así como los servicios portuarios».
- 42 Con respecto a esta divergencia lingüística, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, la formulación utilizada en una de las versiones lingüísticas de una disposición del Derecho de la Unión no puede constituir la única base para la interpretación de dicha disposición; tampoco se le puede reconocer carácter prioritario frente a otras versiones lingüísticas. En efecto, este enfoque sería incompatible con la exigencia de uniformidad en la aplicación del Derecho de la Unión. Así pues, en caso de divergencia entre versiones lingüísticas, la disposición de que se trata debe interpretarse en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en que se integra (véase la sentencia *Kurcums Metal*, C-558/11, EU:C:2012:721, apartado 48 y jurisprudencia citada).
- 43 Pues bien, como se ha indicado en el apartado 41 de la presente sentencia, es necesario observar que todas las versiones lingüísticas del artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva de servicios, excepto la versión en lengua alemana, utilizan expresamente los términos «servicios en el ámbito del transporte», que resultan aplicables. La estructura general y la finalidad de dicha disposición corroboran esta conclusión.
- 44 En efecto, se desprende de los trabajos preparatorios para la aprobación de la Directiva de servicios que la exclusión de los «servicios en el ámbito del transporte» se redactó a propósito en términos que correspondieran al tenor del artículo 51 CE, actualmente artículo 58 TFUE, cuyo apartado 1 declara que «la libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título relativo a los transportes».
- 45 La utilización de los términos «servicios en el ámbito del transporte», por lo tanto, demuestra la intención del legislador de la Unión Europea de no restringir la exclusión señalada en el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva de servicios únicamente a los medios de transporte en sí mismos.

- 46 Por ello, debe interpretarse que esta exclusión abarca, como ha señalado el Abogado General en el punto 28 de sus conclusiones, no sólo toda actividad física de desplazamiento de personas o mercancías de un lugar a otro por medio de un vehículo, aeronave o embarcación, sino también cualquier servicio ligado a dicha actividad de forma inherente.
- 47 Ciertamente, la actividad de inspección técnica de los vehículos tiene carácter accesorio respecto al servicio de transporte. No obstante, esa inspección se produce como requisito previo e imprescindible para el ejercicio de la actividad principal en que consiste el transporte, como se desprende del objetivo de seguridad vial que informa la actividad de inspección técnica de vehículos.
- 48 Es preciso destacar, en segundo lugar, que esta interpretación se ve corroborada por la finalidad de la Directiva 2009/40, relativa a la inspección técnica de los vehículos que, aun cuando, como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia Comisión/Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651, apartado 26), no contiene disposición alguna relativa a las normas reguladoras del acceso a las actividades de inspección de vehículos, regula el contenido de esta actividad y pretende de forma expresa garantizar la seguridad vial, como enuncia su considerando 2. Tal finalidad se desprende también de manera explícita de los considerandos 3 y 43 de la Directiva 2014/45, que ha sustituido a la Directiva 2009/40.
- 49 A este respecto, procede señalar que las Directivas 2009/40 y 2014/45 fueron aprobadas, la primera, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 71 CE, y la segunda, con arreglo a lo establecido en el artículo 91 TFUE, dos preceptos incluidos respectivamente en el Tratado CE y en el TFUE, en el título rubricado «Transportes», que es la base jurídica que autoriza expresamente al legislador de la Unión a establecer las «medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes». Ahora bien, resulta de los trabajos preparatorios para la aprobación de la Directiva de servicios que el legislador de la Unión quiso que los servicios regulados por las disposiciones adoptadas con arreglo al artículo 71 CE quedasen excluidos del ámbito de aplicación de esta Directiva.
- 50 Por lo tanto, las actividades de inspección técnica de vehículos deben ser entendidas como «servicios en el ámbito del transporte», a efectos del artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva de servicios.
- 51 En la medida en que el tribunal remitente señala que dichas actividades se asemejan a las actividades de certificación o de ensayo, es preciso observar que el hecho de que estas últimas, en virtud de lo señalado en el considerando 33 de la Directiva de servicios, se encuentren reguladas por esta Directiva no impide, como ha señalado el Abogado General en el punto 32 de sus conclusiones, la exclusión general de los servicios en el ámbito del transporte de su ámbito de aplicación.
- 52 Por lo tanto, debe declararse que la Directiva de servicios no es aplicable a la actividad de las estaciones de inspección técnica de vehículos, inspección que, por estar comprendida entre los servicios en el ámbito del transporte, tampoco está sujeta a las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre prestación de servicios, de conformidad con el artículo 58 TFUE, apartado 1.
- 53 En estas circunstancias, procede analizar la normativa nacional controvertida en el procedimiento principal desde el punto de vista de las disposiciones del Tratado FUE en materia de libertad de establecimiento, que se aplican directamente a los transportes, y no a través del título de este Tratado relativo a los transportes (véase, en este sentido, la sentencia *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, apartado 33).
- 54 Considerado lo anterior, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva de servicios debe interpretarse en el sentido de que las actividades de inspección técnica de vehículos están excluidas del ámbito de aplicación de dicha Directiva.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 55 Mediante su segunda cuestión, el tribunal remitente pregunta al Tribunal de Justicia si el artículo 51 TFUE, párrafo primero, debe interpretarse en el sentido de que las actividades de las estaciones de inspección técnica de vehículos, como es el caso de las estaciones que son objeto de la legislación aplicable en Cataluña, participan del ejercicio de la autoridad pública a efectos de lo dispuesto en ese precepto, habida cuenta de la facultad de inmovilización de que disponen los operadores de esas estaciones cuando los vehículos, en el momento de la inspección, presentan deficiencias de seguridad que suponen un peligro inminente.
- 56 Debe recordarse de inmediato que el Tribunal de Justicia tiene declarado, en lo que se refiere a las actividades de las estaciones de inspección técnica de vehículos desarrolladas por entidades privadas en Portugal, que la decisión de certificar o no certificar la inspección técnica carece de la autonomía decisoria propia del ejercicio de las prerrogativas de poder público y se adopta en el marco de una supervisión estatal directa (véase la sentencia Comisión/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, apartado 41). Además, este Tribunal ha señalado que dichas entidades no disponen de facultades coercitivas en el marco de sus actividades, ya que la imposición de sanciones por incumplimiento de las normas de inspección de vehículos es competencia de las autoridades policiales y judiciales (véase la sentencia Comisión/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, apartado 44).
- 57 En el caso que nos ocupa, debe señalarse, por una parte, que el artículo 2 de la Directiva 2009/740 establece de forma expresa que, cuando los Estados miembros optan por encomendar las actividades de inspección técnica a entidades privadas, éstas deben actuar bajo la vigilancia directa del Estado.
- 58 Esta vigilancia estatal es precisamente la establecida por la normativa nacional de que se trata, pues el artículo 79, apartado 1, letra c), del Decreto 30/2010 dispone que la decisión de inmovilización sólo puede adoptarse «en los casos establecidos por la normativa aplicable» y «de acuerdo con las instrucciones y los protocolos aprobados por la Agencia Catalana de Seguridad Industrial».
- 59 Por otra parte, debe señalarse, atendiendo a los datos remitidos por el tribunal remitente en respuesta a una solicitud de aclaraciones planteada por el Tribunal de Justicia en virtud de lo previsto en el artículo 101 de su Reglamento de Procedimiento, que el propietario de un vehículo inmovilizado puede presentar una reclamación ante un interventor técnico, un funcionario de la Administración encargado de supervisar las estaciones de inspección técnica de vehículos, y que este interventor puede modificar la orden de inmovilización. Además, en caso de que el propietario del vehículo se oponga a la inmovilización, únicamente las autoridades del Gobierno de la Generalidad de Cataluña competentes en materia de tráfico y policía están facultadas para adoptar medidas coercitivas o de compulsión física.
- 60 La facultad de inmovilización del vehículo de que disponen los operadores de las estaciones de inspección técnica cuando observan deficiencias que suponen un peligro inminente se encuentra, por lo tanto, sometida a la vigilancia de las autoridades competentes, y no lleva consigo poder alguno de coerción o de compulsión física. En consecuencia, no puede entenderse que participe, como tal, directa y específicamente del ejercicio del poder público.
- 61 De lo anterior se desprende que el artículo 51 TFUE, párrafo primero, debe entenderse en el sentido de que las actividades de las estaciones de inspección técnica de vehículos, como las que son objeto de la legislación controvertida en el procedimiento principal, no participan del ejercicio del poder público en el sentido de ese precepto, aun cuando los operadores de esas estaciones disponen de la facultad de inmovilización cuando los vehículos, en el momento de la inspección, presentan deficiencias de seguridad que suponen un peligro inminente.

Sobre las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta

- 62 Mediante sus cuestiones tercera y cuarta, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta si el artículo 49 TFUE se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el procedimiento principal, que reserva la actividad de inspección técnica de vehículos únicamente a los operadores titulares de una autorización administrativa previa, cuya expedición se supedita a que dichos operadores respeten un plan territorial que incluye un requisito de distancias mínimas y un requisito de cuota máxima de mercado.
- 63 En primer lugar, respecto a la obligación de obtener una autorización administrativa previa para ejercer la actividad de inspección técnica de vehículos, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de indicar que la Directiva 2009/40 no contiene disposición alguna relativa a las normas reguladoras del acceso a las actividades de inspección de los vehículos (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, apartado 26).
- 64 Sin embargo, a falta de armonización a este respecto, los Estados miembros siguen siendo competentes para definir tales requisitos, si bien están obligados a ejercer sus competencias en este ámbito respetando las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE (en este sentido, véase la sentencia Nasiopoulos, C-575/11, EU:C:2013:430, apartado 20 y jurisprudencia citada).
- 65 En el caso de autos, es preciso observar que el artículo 2 de la Directiva 2009/40 confirma expresamente esa competencia de los Estados miembros, al precisar que la inspección técnica de vehículos puede ser efectuada por organismos o establecimientos privados, designados por el Estado, autorizados para ello y bajo su vigilancia.
- 66 Por lo tanto, si bien el Derecho de la Unión no se opone a que un Estado miembro supedite la actividad de inspección técnica de vehículos a que se expida una autorización previa, no es menos cierto que ese régimen de autorización —como se ha indicado en el apartado 64 de la presente sentencia— debe respetar el Derecho de la Unión y, en particular, lo dispuesto en el artículo 49 TFUE.
- 67 En efecto, ha de recordarse que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de este Tribunal, el artículo 49 TFUE se opone a las restricciones a la libertad de establecimiento, es decir, a 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 FUE. El concepto de restricción abarca las medidas adoptadas por un Estado miembro que, aunque sean indistintamente aplicables, afectan al acceso al mercado de las empresas de otros Estados miembros y obstaculizan así el comercio dentro de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia SOA Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 68 En este caso, la normativa nacional controvertida en el litigio principal supedita la expedición de una autorización administrativa previa a la observancia de los requisitos de que las estaciones de una misma empresa o de un mismo grupo de empresas respeten determinadas distancias mínimas y no posean una cuota de mercado superior al 50 %.
- 69 Por lo tanto, debe señalarse que, atendiendo a la jurisprudencia citada en el apartado 67 de esta sentencia, tales normas pueden obstaculizar y hacer menos atractivo para los operadores de otros Estados miembros el ejercicio de sus actividades en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña por medio de un establecimiento permanente.
- 70 Por consiguiente, dicha normativa constituye una restricción a la libertad de establecimiento a efectos del artículo 49 TFUE.

- 71 En estas circunstancias debe examinarse, en segundo lugar, si las disposiciones controvertidas en el litigio principal pueden estar objetivamente justificadas.
- 72 Ciertamente, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, las restricciones a la libertad de establecimiento que sean aplicables sin discriminación por razón de nacionalidad pueden estar justificadas por razones imperiosas de interés general, siempre que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzar dicho objetivo (en este sentido, véase la sentencia *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, C-539/11, EU:C:2013:591, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 73 En el asunto principal, hay que señalar, en primer término, que la normativa nacional en cuestión se aplica indistintamente a todos los operadores.
- 74 En segundo término, por lo que se refiere a los objetivos que persigue dicha normativa, la Generalidad de Cataluña y el Gobierno español alegan que las normas de que se trata, al permitir una cobertura territorial apropiada, garantizar la calidad del servicio y favorecer la competencia, tiene por objeto, como se desprende de forma explícita de la exposición de motivos del Decreto 45/2010, proteger a los consumidores al tiempo que garantizan la seguridad vial. Pues bien, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tanto la protección de los consumidores (véanse, en este sentido, las sentencias *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, apartado 50, y *Essent y otros*, C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, apartado 58) como la necesidad de garantizar la seguridad vial (sentencia *Comisión/Portugal*, C-438/08, EU:C:2009:651, apartado 48 y jurisprudencia citada) son razones imperiosas de interés general que pueden justificar restricciones a la libertad de establecimiento.
- 75 Por consiguiente, es preciso comprobar, en tercer lugar, si los requisitos restrictivos de que se trata en el litigio principal, tal como se exponen en el apartado 68 de la presente sentencia, son aptos para garantizar el logro de los objetivos perseguidos y no van más allá de lo necesario para alcanzarlos.
- 76 En particular, es necesario que la manera en que la normativa nacional en cuestión en el litigio principal persigue dichos objetivos no adolezca de incongruencias. En efecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la normativa nacional en su conjunto —así como las distintas reglas pertinentes— sólo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo que se persigue si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática (véase, en este sentido, la sentencia *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, C-539/11, EU:C:2013:591, apartado 47 y jurisprudencia citada).
- 77 A este respecto, corresponde en último término al juez nacional, que es el único competente para apreciar los hechos del litigio principal e interpretar la normativa nacional, determinar si —y en qué medida— ésta cumple tales requisitos. No obstante, el Tribunal de Justicia, que ha de facilitar una respuesta útil al tribunal remitente, es competente para proporcionarle indicaciones, basadas en los autos del asunto principal y en las observaciones escritas y orales que le han sido presentadas, que permitan pronunciarse a dicho órgano jurisdiccional nacional (sentencia *Sokoll-Seebacher*, C-367/12, EU:C:2014:68, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 78 En el caso de autos, el primer requisito, que consiste, como se desprende del artículo 75, apartado 1, del Decreto 30/2010, en la obligación de respetar las distancias mínimas entre las estaciones de inspección técnica de vehículos, tiene por objeto, según se indica en la parte expositiva del Decreto 45/2011, instar a los operadores a establecerse en zonas aisladas del territorio. Sin embargo, al exigir el respeto de las distancias mínimas entre estaciones que no pertenecen a empresas competidoras sino a la misma empresa o al mismo grupo de empresas, no se demuestra en modo alguno mediante la información aportada al Tribunal de Justicia que tal requisito permita, por sí mismo, cumplir ese objetivo de establecimiento en las zonas aisladas del territorio, y ello con mayor razón por cuanto la Generalidad de Cataluña no señaló en la vista que esos operadores estuvieran obligados a establecerse en esas zonas aisladas.

- 79 Respecto al segundo requisito, por el que se prohíbe a los operadores poseer una cuota de mercado superior al 50 % del mercado de las prestaciones de inspección técnica de vehículos, se desprende de la normativa nacional de que se trata en el procedimiento principal que tal requisito pretende garantizar la calidad de las prestaciones de inspección técnica y, en consecuencia, también la protección de los consumidores.
- 80 Sin embargo, dado que un requisito de este tipo puede tener consecuencias en la actividad ya existente de las estaciones de inspección técnica de vehículos en Cataluña y en la estructura del mercado, no parece que desde el primer momento pueda contribuir a la protección de los consumidores.
- 81 A este respecto, cabe señalar que, en lo referente al objetivo de calidad del servicio, el contenido de las prestaciones de inspección técnica de vehículos está armonizado en el ámbito de la Unión, como ha indicado el Abogado General en el apartado 75 de sus conclusiones.
- 82 En efecto, la Directiva 2009/40 establece en su artículo 1, apartado 2, en relación con sus anexos I y II, una clasificación precisa de los vehículos que deben ser inspeccionados, de la periodicidad de las inspecciones y de los elementos de control obligatorio, de forma que se garantice, como pone de relieve, en esencia, el considerando 26 de dicha directiva, un criterio de calidad de los servicios de inspección técnica de vehículos dentro de la Unión. Esta clasificación, de acuerdo con el quinto considerando de la misma Directiva, contiene normas y métodos mínimos que deben tenerse en cuenta al llevar a cabo el control de proporcionalidad.
- 83 Por lo tanto, corresponde al tribunal remitente comprobar que los dos requisitos establecidos por la normativa controvertida en el litigio principal para autorizar el ejercicio de la actividad de inspección técnica de vehículos son aptos para garantizar el logro de los objetivos de protección de los consumidores y de seguridad vial de manera congruente y sistemática.
- 84 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones tercera y cuarta que el artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que supedita la autorización de apertura, por una empresa o un grupo de empresas, de una estación de inspección técnica de vehículos al requisito de que, por una parte, exista una distancia mínima entre dicha estación y las estaciones ya autorizadas a esa empresa o ese grupo de empresas y, por otra parte, que dicha empresa o dicho grupo de empresas no posean, si se concede la autorización, una cuota de mercado superior al 50 %, salvo que se demuestre —extremo que ha de ser comprobado por el tribunal remitente— que este requisito es realmente adecuado para lograr los objetivos de protección de los consumidores y de seguridad vial y no va más allá de lo necesario para estos fines.

Costas

- 85 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

- 1) **El artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, debe interpretarse en el sentido de que las actividades de inspección técnica de vehículos están excluidas del ámbito de aplicación de dicha Directiva.**

- 2) **El artículo 51 TFUE, párrafo primero, debe interpretarse en el sentido de que las actividades de las estaciones de inspección técnica de vehículos, como las que son objeto de la legislación controvertida en el procedimiento principal, no participan del ejercicio del poder público en el sentido de ese precepto, aun cuando los operadores de esas estaciones disponen de la facultad de inmovilización cuando los vehículos, en el momento de la inspección, presentan deficiencias de seguridad que suponen un peligro inminente.**
- 3) **El artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que supedita la autorización de apertura, por una empresa o un grupo de empresas, de una estación de inspección técnica de vehículos al requisito de que, por una parte, exista una distancia mínima entre dicha estación y las estaciones ya autorizadas a esa empresa o ese grupo de empresas y, por otra parte, que dicha empresa o dicho grupo de empresas no posean, si se concede la autorización, una cuota de mercado superior al 50 %, salvo que se demuestre —extremo que ha de ser comprobado por el tribunal remitente— que este requisito es realmente adecuado para lograr los objetivos de protección de los consumidores y de seguridad vial y no va más allá de lo necesario para estos fines.**

Firmas