



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 15 de diciembre de 2022¹

Asunto C-50/21

Prestige and Limousine, S. L.

contra

**Área Metropolitana de Barcelona,
Asociación Nacional del Taxi (ANTAXI),
Asociación Profesional Elite Taxi,
Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC),
TAPOCA VTC1 SL,
Agrupació Taxis Companys**

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña)

«Procedimiento prejudicial — Artículos 49 TFUE y 107 TFUE — Arrendamiento de vehículos con conductor (VTC) — Limitación del número de autorizaciones de explotación de vehículos VTC en relación con el número de licencias de taxi — Régimen de autorizaciones que exige la obtención de una segunda autorización de explotación»

I. Introducción

1. Los mercados en transformación son cuestión delicada tanto para los legisladores como para los encargados de interpretar y aplicar la ley. Las circunstancias geopolíticas, la tecnología y la sociedad y, con ello, las demandas de los consumidores, se hallan en constante evolución. Al mismo tiempo surgen nuevos actores, tecnologías y proveedores. Dichos mercados tienen efectos desestabilizadores en las circunstancias corrientes. Modifican el *status quo*, unas veces de manera temporal y otras indefinidamente. Cuando un mercado está sujeto a un cierto grado de regulación, el panorama que se encuentran los recién llegados a él, que a menudo utilizan nuevos modelos de negocio, no suele ser nada halagüeño.

2. El negocio de los taxis en Europa se presta a un estudio de caso de un mercado en transformación. En muchos lugares de la Unión los prestadores de servicios de taxi han gozado históricamente de protección frente a la competencia gracias a la regulación estatal,² mientras que las plataformas electrónicas han comenzado a ofrecer servicios de transporte local de

¹ Lengua original: inglés.

² Para una visión de conjunto, véase «Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report», Bruselas, 2016, pp. 8, 31 y 32. El estudio está disponible en: <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

pasajeros bajo demanda con gran empeño, precisión y eficiencia. Esto no solo ha contribuido a una mayor transparencia en todos los niveles de la prestación de servicios de transporte local, en la que la oferta y la demanda se conectan ahora con mayor grado de precisión, sino que también ha incrementado tanto la oferta como la demanda. En lo que atañe a los conductores, a día de hoy es más fácil que antes trabajar como conductor y ofrecer servicios a través de una plataforma, mientras que los clientes tienen un mayor control sobre cómo, dónde y a qué precio se les transporta. Además, el transporte local privado ha pasado a ser más asequible y la barrera económica para la entrada de los consumidores es actualmente muy inferior. Las personas que antes no podían permitirse contratar servicios de transporte privado se encuentran ahora en muchos casos en condiciones de hacerlo. Todo esto ha dado lugar a una situación en la que la distinción entre los servicios tradicionales de taxi y los nuevos actores del mercado se ha difuminado, solapándose los servicios prestados por ambos tipos de actores. Ello también ha traído cierta sinergia, en el sentido de que los operadores tradicionales de taxi recurren cada vez más a las aplicaciones electrónicas para conectar la oferta y la demanda.

3. Como bien sabe el Tribunal de Justicia, el Área Metropolitana de Barcelona (en lo sucesivo, «AMB») no es ajena a esta tendencia y no es esta la primera vez que el Tribunal de Justicia tiene que abordar la cuestión de los servicios de transporte local de pasajeros bajo demanda en Barcelona. En particular, en la sentencia crucial *Asociación Profesional Elite Taxi*,³ el Tribunal de Justicia aclaró que determinadas plataformas electrónicas prestan un servicio en el ámbito de los transportes, por lo que no son aplicables ni las disposiciones de la Directiva 2006/123/CE,⁴ ni las de la Directiva 2000/31/CE,⁵ ni tampoco la libre prestación de servicios establecida en el artículo 56 TFUE, lo que significa que las medidas adoptadas por los Estados miembros no pueden ser examinadas a la luz de estas disposiciones. En particular, tales empresas no pueden eludir las obligaciones que les incumben, en su caso, como empresas que ofrecen servicios de transporte, «zafándose» de la normativa de los Estados miembros mediante la Directiva 2000/31, que, por definición, apenas impone obligaciones a los proveedores de servicios de Internet.

4. A la vez es bien sabido que la libertad de establecimiento prevista en el artículo 49 TFUE se aplica a los servicios en el ámbito del transporte. Este es el punto de partida del presente asunto: se invita al Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre si el equilibrio alcanzado por el legislador español entre los servicios tradicionales de taxi y los servicios de transporte prestados por vehículos con conductor (VTC)⁶ satisface los requisitos previstos en el artículo 49 TFUE.

5. Este también es el caso de Barcelona, donde el modelo de taxi tradicional se ha visto puesto en tela de juicio. El régimen de servicios de transporte local de pasajeros bajo demanda ha evolucionado en paralelo al mercado tradicional de los taxis y los VTC han aparecido en escena. En España, los VTC se concibieron en un primer momento para satisfacer la demanda del mercado del transporte *interurbano*. Sin embargo, han encontrado un lugar en el ámbito del

³ Véase la sentencia de 20 de diciembre de 2017 (C-434/15, EU:C:2017:981), apartado 48. Ello se debe, en particular, a que Uber controla todos los aspectos pertinentes de un servicio de transporte urbano: el precio, evidentemente, pero también los requisitos mínimos de seguridad —a través de la imposición de exigencias previas relativas a los conductores y los vehículos—, la accesibilidad de la oferta de transporte (al incitar a los conductores a ejercer su actividad en los momentos y lugares de mayor demanda), el comportamiento de los conductores, mediante el sistema de evaluación y la posibilidad de expulsión de la plataforma. Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto *Asociación Profesional Élite Taxi* (C-434/15, EU:C:2017:364), punto 51.

⁴ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36).

⁵ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico) (DO 2000, L 178, p. 1).

⁶ Las siglas «VTC» corresponden a la expresión «vehículos de transporte con conductor». En el presente asunto, para facilitar la referencia, utilizaré las siglas «VTC».

transporte *intraurbano*. En concreto, por lo que se refiere a este último aspecto, desde la perspectiva del cliente en particular se trata de un medio de transporte prácticamente idéntico al taxi, en la medida en que ambos ofrecen un servicio de transporte al cliente a cambio de un precio. Al mismo tiempo, en el AMB tienen menos derechos (por ejemplo, no pueden utilizar los carriles reservados para autobuses y taxis) y menos obligaciones (no tienen tarifas fijas y no están obligados a aceptar clientes).

6. Puesto que el modelo de los VTC fue víctima de su propio éxito y empezaron a aparecer cada vez más proveedores, el legislador español intervino a nivel nacional y local. En el AMB se exigen autorizaciones específicas, cuyo número está limitado a una autorización por cada treinta licencias de taxi. En la práctica, como el número de licencias de taxi ha permanecido estable durante los últimos 35 años, los recién llegados al mercado de los VTC no pueden acceder a tales autorizaciones.

7. En las presentes conclusiones propondré al Tribunal de Justicia que declare que el régimen actualmente en vigor en el AMB es contrario a la libertad de establecimiento prevista en el artículo 49 TFUE, por lo que respecta a la ratio de una autorización de VTC por cada treinta licencias de taxi. Tal régimen constituye una restricción desproporcionada de un derecho fundamental.

II. Marco jurídico

8. En virtud del artículo 43 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (BOE n.º 182, de 31 de julio de 1987), en su versión modificada por el Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril (BOE n.º 97, de 21 de abril de 2018) (en lo sucesivo, «LOTT»), el otorgamiento de la autorización de transporte público estará condicionado a que la empresa solicitante acredite, entre otras cosas, que cumple aquellas otras condiciones específicas necesarias para la adecuada prestación de los servicios que reglamentariamente se establezcan, atendiendo a principios de proporcionalidad y no discriminación.

9. El artículo 48 de la LOTT tiene el siguiente tenor:

«1. El otorgamiento de las autorizaciones de transporte público tendrá carácter reglado por lo que solo podrá denegarse cuando no se cumplan los requisitos exigidos para ello.

2. No obstante, y de conformidad con las normas [de la Unión] y demás disposiciones que, en su caso, resulten de aplicación, cuando la oferta de transporte público de viajeros en vehículos de turismo se encuentre sujeta a limitaciones cuantitativas en el ámbito autonómico o local, podrán establecerse limitaciones reglamentarias al otorgamiento tanto de nuevas autorizaciones habilitantes para la realización de transporte interurbano en esa clase de vehículos como de las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el punto anterior, a fin de mantener el adecuado equilibrio entre la oferta de ambas modalidades de transporte, procederá denegar el otorgamiento de nuevas autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor cuando la proporción entre el número de las existentes en el territorio de la comunidad autónoma en que pretendan domiciliarse y el de las de transporte de viajeros en vehículos de turismo domiciliadas en ese mismo territorio sea superior a una de aquellas por cada treinta de estas.

No obstante, aquellas Comunidades Autónomas que, por delegación del Estado, hubieran asumido competencias en materia de autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, podrán modificar la regla de proporcionalidad señalada en el párrafo anterior, siempre que la que apliquen sea menos restrictiva que esa.»

10. El artículo 91 de la LOTT establece que las autorizaciones de transporte público habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio, con la excepción, entre otros, de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, que deberán respetar las condiciones que, en su caso, se determinen reglamentariamente en relación con el origen, destino o recorrido de los servicios.

11. El Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (en lo sucesivo, «ROTT»), que ha sido modificado en varias ocasiones, aplica la LOTT.

12. A su vez, la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del ROTT (en lo sucesivo, «Orden VTC»), aplica parte de ese Reglamento. Dicha Orden ha sido modificada a su vez por la Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre de 2015. El artículo 1 de la Orden VTC, titulado «Obligatoriedad de la autorización», establece que «para la realización de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor será precisa la obtención, para cada vehículo que se pretenda dedicar a la misma, de una autorización que habilite para su prestación».

13. El litigio principal versa sobre la impugnación del Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del AMB (en lo sucesivo, «RVTC»), aprobado el 26 de junio de 2018 por el Consejo Metropolitano del AMB y publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* el 9 de julio de 2018 y también en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* n.º 7897, de 14 de junio de 2019, que entró en vigor el 25 de julio de 2018.

14. Tras citar sus bases jurídicas en Derecho interno y la legislación de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el preámbulo del RVTC señala que el modelo del transporte de viajeros en cuestión está intervenido desde los poderes públicos mediante distintas técnicas, de una forma absolutamente distinta de la que se impone en otros lugares, en los que el transporte de viajeros en las diferentes modalidades está «liberalizado» en favor de los particulares. El modelo se justifica por la búsqueda de la sostenibilidad ambiental y económica y la prestación de nuevos espacios para usos públicos distintos a la circulación rodada. El preámbulo prevé que esto es incompatible con el fomento del aumento de vehículos rodados de transporte urbano de alquiler con conductor y de contratación para un único usuario y para la capacidad total del coche.

15. El artículo 1 dispone que el objeto del RVTC es la ordenación de la actividad de transporte discrecional de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas en tanto que transporte urbano que circula íntegramente por el AMB. El artículo 2 prevé que el ámbito de aplicación territorial del Reglamento se limita al AMB. El artículo 3 define el servicio de transporte de viajeros con vehículos con conductor de una capacidad de hasta nueve plazas, incluida la persona que conduce, como el que se efectúa por cuenta ajena mediante el pago de un precio y que no se presta de acuerdo con itinerarios lineales o redes zonales ni con una periodicidad predeterminada, y en que el pago se realiza mediante contrato de un único usuario y por la capacidad total del vehículo. Con arreglo al artículo 5, el ejercicio de las facultades de intervención administrativa en dichos servicios corresponde al AMB (autoridad local), que ejerce dichas competencias mediante el Instituto Metropolitano del Taxi (IMET).

16. En virtud del artículo 6 del RVTC, corresponde al AMB el otorgamiento, la revisión de las condiciones del otorgamiento y, si procede, la declaración de caducidad de las autorizaciones para prestar tales servicios. La ordenación de la actividad comprende, entre otras cosas, la reglamentación de la actividad, el régimen de autorizaciones y el régimen sancionador.

17. El artículo 7 del RVTC establece que, al objeto de prestar dicho servicio dentro del área de gestión unitaria del transporte urbano constituida por el territorio del AMB, será necesario obtener previamente la autorización que habilite a la persona titular para cada uno de los vehículos que desarrollen dicha actividad. Con arreglo al artículo 7, apartados 4 y 5, solamente puede prestarse el servicio, con origen y destino en el referido ámbito territorial, con la autorización otorgada por el AMB, debiendo concurrir dicha autorización con las demás autorizaciones que corresponda otorgar a otras administraciones por razón de sus propias competencias.

18. El artículo 10 del RVTC, titulado «Determinación del número de autorizaciones», dispone que corresponde al AMB la fijación, en cada momento, del número máximo de autorizaciones, habida cuenta de la necesidad de garantizar la suficiencia del servicio en condiciones óptimas para los ciudadanos, así como la rentabilidad económica de los operadores.

19. La disposición transitoria del RVTC reconoce la validez de las autorizaciones de transporte otorgadas previamente y que se encontraran operativas cuando entró en vigor dicho Reglamento y establece que permanecen ordenadas y sujetas a la presente reglamentación. En virtud de la disposición adicional primera, el número total de autorizaciones queda limitado a las otorgadas según la disposición transitoria anterior. La misma disposición también prevé que corresponde al IMET la propuesta de inicio de expedientes de determinación del número máximo de autorizaciones por encima de las previstas en la disposición transitoria y que en ningún caso el número de autorizaciones vigentes en cada momento podrá superar la ratio de una autorización de VTC por cada treinta licencia de taxi.

III. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

20. Prestige and Limousine, S. L. (en lo sucesivo, «P&L»), es titular de autorizaciones para la prestación del servicio VTC en el AMB. Impugna ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, con el propósito de que sea anulado, el RVTC, cuya finalidad es regular los servicios VTC en todo el AMB y que hace uso de la posibilidad que brinda el artículo 48, apartado 3, de la LOTT de limitar el número de autorizaciones para los servicios VTC a una autorización de VTC por cada treinta licencias de taxi.

21. El órgano jurisdiccional remitente conoce actualmente de varios asuntos más de este tipo: catorce de las compañías que ya prestaban servicios VTC en el área, incluidas P&L y empresas vinculadas a plataformas internacionales, consideran que, habida cuenta de las limitaciones y restricciones que les impone el RVTC, la única finalidad de su adopción era obstaculizar su actividad, con el único objeto de proteger los intereses del sector del taxi. En consecuencia, P&L y esas otras empresas solicitaron al órgano jurisdiccional remitente que declarase nulo de pleno derecho el RVTC.

22. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña observa que los taxis y los vehículos VTC compiten entre sí en el servicio de transporte urbano de viajeros. El servicio del taxi se halla sometido a regulación y a la limitación del número de licencias, con tarifas sujetas a autorización

administrativa previa. Los taxis pueden utilizar el carril bus, disponen de paradas en la vía pública y pueden recoger pasaje en la propia calle. Y aunque su ámbito más característico es el urbano, cumpliendo los requisitos de rigor también pueden prestar servicios de transporte interurbano.

23. Según el órgano jurisdiccional remitente, los servicios VTC también tienen limitado el número de autorizaciones. En el momento de los hechos, los vehículos VTC podían prestar servicios de transporte interurbano y urbano en todo el territorio nacional, con tarifas no sometidas a autorización previa, pero sí a un sistema de precio concertado que permitía que el usuario conociese de antemano —y usualmente pagase telemáticamente— el importe total del servicio. Al contrario que los taxis, los vehículos VTC no podían utilizar el carril bus, no disponían de paradas en la vía pública y no podían recoger pasaje en la calle si previamente no se había contratado el servicio a través de la correspondiente aplicación informática.

24. El órgano jurisdiccional remitente explica que, a raíz de que en 2009 desapareciera legalmente la limitación del número de autorizaciones VTC de un máximo de una por cada treinta licencias de taxi, pudo detectarse un incremento significativo del número de prestadores de servicios VTC en el AMB hasta 2015. Este es el fenómeno que el Consejo Metropolitano del AMB pretendió atajar con la adopción del RVTC y la limitación de las autorizaciones para la prestación del servicio VTC.

25. El órgano jurisdiccional remitente señala que, en 2018, el Tribunal Supremo reconoció que nunca se había ofrecido una justificación razonada a la proporción elegida (1/30). Concluye que el artículo 48, apartado 3, de la LOTT, que permitía al RVTC establecer una limitación al número de autorizaciones para prestar servicios VTC, podía ser calificado de arbitrario y, en consecuencia, contrario, por un lado, al artículo 49 TFUE, en la medida en que hacía prácticamente imposible que las empresas que prestaban servicios VTC en la Unión Europea pudieran establecerse en el AMB, y, por otro lado, a la prohibición prevista en el artículo 107 TFUE, apartado 1, de no obstaculizar los intercambios comerciales en el seno de la Unión Europea.

26. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña alberga las mismas dudas en cuanto a la compatibilidad con estos preceptos del Derecho de la Unión del régimen de «doble autorización» a que se han visto sometidos los vehículos VTC en el AMB. Los artículos 91 de la LOTT y 182, apartado 2, del ROTT establecían, en el momento de los hechos, que las autorizaciones VTC habilitarían para prestar «servicios urbanos e interurbanos en todo el territorio nacional», por lo que la adición de un requisito de autorización por parte del Consejo Metropolitano del AMB para la prestación de servicios urbanos de VTC en el AMB (junto con una serie de requisitos añadidos) quizá podría considerarse como una estrategia dirigida a reducir a la mínima expresión la competencia de los servicios VTC frente al taxi. Estas sospechas se ven corroboradas por el hecho de que, posteriormente y sobre la base del Real Decreto-ley 13/2018, de 20 de abril, por el que se modifica la LOTT (BOE n.º 97, de 21 de abril de 2018), un nuevo Reglamento del AMB habría restringido el servicio VTC al transporte «interurbano», estipulándose la desaparición de los servicios VTC de carácter urbano o metropolitano en un plazo de cuatro años.

27. El AMB aduce como justificaciones que, en primer lugar, los vehículos VTC suponen un riesgo para la viabilidad económica del taxi, constituyen «competencia desleal» para el taxi y traen consigo un uso intensivo de las vías de transporte. En segundo lugar, las 10 523 licencias metropolitanas de taxi concedidas son suficientes para atender las necesidades de la población y, a la vez, garantizar la rentabilidad del negocio del taxi. Por último, el AMB invoca la necesidad de proteger la sostenibilidad ambiental.

28. Sin embargo, según el órgano jurisdiccional nacional, las razones económicas relativas a la situación de los taxis no pueden justificar las medidas del RVTC. En cuanto a las consideraciones sobre el uso de las vías de transporte, el AMB omitió ponderar el efecto de los servicios VTC en la eventual disminución del uso de vehículos particulares. Además, los vehículos VTC tienen la obligación de disponer de local de aparcamiento y no pueden recoger pasaje en la vía pública, ni tampoco estacionarse en la misma a la espera de clientes. De igual manera, los argumentos de orden medioambiental obvian las técnicas existentes susceptibles de garantizar un servicio con vehículos apenas o nada contaminantes. Asimismo, resulta curioso que, en ese contexto, se califique a la del taxi como flota limpia, sin que se señale el porqué de no hacer extensiva esa consideración a la flota de VTC.

29. El órgano jurisdiccional remitente añade que, de este modo, la motivación del RVTC parece pretender encubrir el propósito esencial de la medida, en particular, probablemente, preservar o proteger los intereses del sector del taxi, que ha protagonizado importantes movilizaciones hasta el punto de llevar al legislador a hacerse eco del clima de tensión existente vinculado a la situación de conflicto entre los dos sectores profesionales afectados, a saber, el taxi y los vehículos VTC. Por lo demás, la apreciación provisional de la primera instancia se ha visto en gran medida influenciada por los informes contrarios al RVTC emitidos por las autoridades independientes de la competencia, tanto española como catalana.

30. En estas circunstancias, mediante auto de 19 de enero de 2021, recibido en el Tribunal de Justicia el 29 de enero de 2021, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña resolvió suspender el procedimiento y plantear las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Los arts. 49 [TFUE] y 107 [TFUE, apartado 1,] se oponen a sendas normas nacionales — legales y reglamentarias— que sin motivo plausible alguno limitan las autorizaciones VTC a una por cada treinta licencias de taxi o menos?
- 2) ¿Los arts. 49 [TFUE] y 107 [TFUE, apartado 1,] se oponen a una norma nacional que sin motivo plausible alguno establece una segunda autorización y requisitos añadidos para los vehículos VTC que deseen prestar servicios urbanos?»

31. Han presentado observaciones escritas las partes del litigio principal, con la excepción del Sindicat del Taxi de Catalunya, los Gobiernos checo y español y la Comisión Europea. Todas las partes, salvo el AMB y el Gobierno checo, participaron en la vista celebrada el 5 de octubre de 2022.

IV. Apreciación

32. Conforme a lo solicitado por el Tribunal de Justicia, las presentes conclusiones se centrarán en la libertad de establecimiento prevista en el artículo 49 TFUE.

A. Admisibilidad

33. Algunas de las partes aducen que las cuestiones prejudiciales son inadmisibles. A continuación se examinarán las alegaciones formuladas por dichas partes.

1. Requisitos formales del artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia

34. En primer lugar, el AMB afirma que el órgano jurisdiccional remitente no menciona toda la normativa nacional, regional y local aplicable. Aduce que las normas que fundamentan la adopción del RVTC no se citan adecuadamente.

35. No comparto esta crítica, ya que considero que queda muy claro cuáles son las cuestiones sobre las que solicita orientación el órgano jurisdiccional remitente: la proporción de una autorización VTC por cada treinta licencias de taxi y el requisito de una segunda autorización para operar en el AMB. A este respecto, resulta irrelevante para el Tribunal de Justicia la determinación exacta de las disposiciones de la normativa nacional, regional o local que resultan de aplicación. Lo importante es que el órgano jurisdiccional remitente, al que le corresponde en exclusiva apreciar la necesidad de una decisión prejudicial,⁷ describa claramente el marco jurídico que aplica. Lo ha hecho.

36. En segundo lugar, P&L expresa reservas en la misma dirección. Afirma que las cuestiones prejudiciales no vienen al caso en la medida en que se refieren a leyes nacionales, entendidas como disposiciones legales y reglamentarias, ya que el asunto pendiente ante el órgano jurisdiccional nacional (únicamente) concierne a la legalidad del RVTC.

37. Tampoco aquí acierto a ver el motivo por el que el Tribunal de Justicia no debería responder a las cuestiones prejudiciales que aquí se plantean. Contrariamente a cuanto alega P&L, no corresponde al Tribunal de Justicia determinar exactamente las disposiciones del Derecho nacional que resultan de aplicación en el presente asunto. Esta es una cuestión de hecho que debe dilucidar el órgano jurisdiccional remitente.

2. Ámbito de aplicación del Derecho de la Unión

38. En tercer lugar, el AMB señala que, en el asunto pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente, todos los elementos del litigio principal tienen lugar en España, por lo que se trata de una situación puramente interna, lo que tiene como consecuencia la inadmisibilidad del presente asunto al no ser de aplicación el artículo 49 TFUE. Frente a esta objeción considero legítimo invocar la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Ullens de Schooten,⁸ en la que el Tribunal de Justicia resumió y clasificó perfectamente las cuatro situaciones en las que los asuntos procedentes de situaciones puramente internas son, sin embargo, admisibles⁹ a efectos de remisión prejudicial. Puede decirse que dos de estas situaciones concurren en el presente asunto: 1) cuando no cabe excluir que nacionales establecidos en otros Estados miembros hubieran estado o estuvieran interesados en hacer uso de esas libertades para ejercer actividades en el territorio del Estado miembro que aprobó la normativa nacional en cuestión y, por lo tanto, que esta normativa, aplicable indistintamente a los nacionales de ese Estado y a los nacionales de otros Estados miembros, pudiera producir efectos que no estuvieran circunscritos a ese Estado

⁷ Véase, a modo de ejemplo, la sentencia de 20 de octubre de 2022, Centre public d'action sociale de Liège (Revocación o suspensión de una decisión de retorno) (C-825/21, EU:C:2022:810), apartado 34.

⁸ Véase la sentencia de 15 de noviembre de 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874), apartados 50 a 53. Para un resumen exhaustivo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia antes de dicha sentencia, véanse las conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en los asuntos acumulados Venturini y otros (C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:529). Véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640), puntos 33 y ss.

⁹ Véanse también, en este sentido, mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados X y Visser (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2017:397), punto 115.

miembro,¹⁰ y 2) cuando el órgano jurisdiccional remitente plantea una petición de decisión prejudicial en el marco de un procedimiento de anulación de disposiciones aplicables no solo a los nacionales de un Estado miembro, sino también a los nacionales de los demás Estados miembros, la resolución que ese órgano jurisdiccional adopte a raíz de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia con carácter prejudicial producirá también efectos en relación con esos últimos nacionales.¹¹

39. A este respecto, es preciso recordar que el presente asunto es uno de los catorce pendientes ante el órgano jurisdiccional remitente acerca de la validez del RVTC y que algunos de esos asuntos han sido incoados por empresas extranjeras. Esta es una demostración clara de que, aunque los hechos del asunto concreto pueden circunscribirse a España, no así el objeto del litigio y la sentencia del Tribunal de Justicia tendrá repercusiones directas para los operadores económicos de dentro de la Unión, pero de fuera de España. Por lo tanto, no hay nada hipotético en el presente asunto por lo que se refiere a los operadores extranjeros, concurriendo los criterios citados en la sentencia Ullens de Schooten.¹²

40. Además, como señala acertadamente la Comisión, se cumplen los criterios establecidos en la sentencia Fremoluc, con arreglo a los cuales la petición de decisión prejudicial debe contener elementos concretos, es decir, indicios no hipotéticos sino ciertos, como denuncias o demandas presentadas por operadores económicos situados en otros Estados miembros o que afecten a nacionales de esos Estados, que permitan acreditar, de forma positiva, la existencia del elemento de conexión exigido.¹³

41. El órgano jurisdiccional remitente ha satisfecho tales requisitos.

42. Teniendo en cuenta cuanto antecede, propongo al Tribunal de Justicia que considere que las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente son admisibles. Por lo tanto, procederé a continuación a proponer respuestas para ellas.

B. Sobre el fondo

1. Observaciones preliminares sobre el transporte local privado de pasajeros

43. El transporte local de pasajeros es un problema crucial al que se enfrentan en la actualidad los municipios, las regiones, los Estados miembros y la Unión. Tal transporte desempeña un papel fundamental en la vida cotidiana de ciudadanos y residentes. Está estrechamente interrelacionado con cuestiones de política económica, medioambiental y social, a las que conforma y determina, e incide en el modo en que se ordenan ciertos aspectos del estilo de vida de las personas. Tiene consecuencias para la planificación urbana y rural, la vivienda y el acceso a ella y la contaminación atmosférica. Por lo tanto, es lógico que la Unión, los Estados miembros y otras entidades a nivel nacional, incluidos los municipios, aborden esta cuestión y busquen

¹⁰ Véase la sentencia de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), apartado 50.

¹¹ Véase la sentencia de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), apartado 51.

¹² Sentencia de 15 de noviembre de 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874), apartados 50 a 53.

¹³ Más concretamente, el órgano jurisdiccional remitente no puede limitarse a presentar al Tribunal de Justicia datos que permitan no excluir la existencia de tal elemento de conexión o que, considerados de una manera abstracta, podrían constituir indicios en ese sentido, sino que debe, por el contrario, proporcionar datos objetivos y concordantes que permitan al Tribunal de Justicia verificar la existencia del mencionado elemento de conexión. Véase la sentencia de 20 de septiembre de 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754), apartado 29.

soluciones. Las cuestiones habituales que se plantean a este respecto son: ¿cuánto transporte *público* se ofrece? ¿Cómo se financia? ¿Cuánto interviene el Estado en el transporte *privado*? ¿Se trata de una regulación minuciosa?

44. Los servicios de transporte local de pasajeros bajo demanda son servicios de transporte con un vehículo y un conductor que se prestan a petición del pasajero.¹⁴ Suelen ser prestados por taxis y por lo que se conoce como VTC. Mientras que la prestación de servicios de taxi, por lo general, ha permanecido estable en toda la Unión, en el sentido de que es poco frecuente que se expidan nuevas licencias en este mercado minuciosamente regulado (y a menudo protegido), los servicios VTC constituyen un fenómeno más reciente.

45. Más concretamente, el transporte local de pasajeros bajo demanda, que es, por su naturaleza, una forma *privada* de transporte en la que los prestadores del servicio no son entidades públicas, no está actualmente sujeto a armonización en la Unión. En consecuencia, los Estados miembros tienen libertad para intervenir y regular siempre que respeten el Derecho primario, lo que significa, ante todo, respetar la libertad de establecimiento prevista en el artículo 49 TFUE.¹⁵

46. La segunda cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente se refiere a la *existencia* de una autorización, mientras que la primera cuestión prejudicial aborda el *número* de autorizaciones que pueden expedirse. Ambas cuestiones prejudiciales versan sobre la compatibilidad con el artículo 49 TFUE. En estas circunstancias, las trataré del siguiente modo: las examinaré conjuntamente de manera que, tras efectuar el examen clásico a la luz del artículo 49 TFUE, abordaré en un primer momento la cuestión de la restricción y, en un segundo momento, su posible justificación. Al examinar la restricción y su justificación, desarrollaré en primer lugar la cuestión de la existencia de las autorizaciones y, a continuación, la del número de estas, invirtiendo así ligeramente el orden de las cuestiones prejudiciales planteadas. Además, las cuestiones prejudiciales deberían ser objeto de una cierta reformulación, entendiéndose del siguiente modo:¹⁶ «1) ¿Se opone el artículo 49 TFUE a medidas nacionales que exigen a los operadores económicos que deseen prestar servicios VTC dentro de un área metropolitana la obtención de la correspondiente autorización, cuando dichos operadores ya son titulares de una autorización nacional que les permite prestar servicios VTC “interurbanos” y “urbanos” en el conjunto del territorio nacional? 2) ¿Se opone el artículo 49 TFUE a que se limite el número de esas autorizaciones VTC a un máximo de una por cada treinta licencias de taxi en dicha área metropolitana?»

47. Aunque las cuestiones prejudiciales, tal como han sido reformuladas, se plantean en el marco de un procedimiento principal en el que se impugna el RVTC, es decir, el Reglamento aprobado por el AMB, algunas de las partes en el procedimiento aducen que el órgano jurisdiccional remitente también está preguntando de manera accesoria acerca de la compatibilidad con el artículo 49 TFUE del Derecho nacional, que, internamente, es decir, en el ordenamiento jurídico español, es de rango superior al RVTC.

¹⁴ Véase la Comunicación de la Comisión sobre un transporte local de pasajeros bajo demanda que funcione correctamente y sea sostenible (taxis y VTC) (DO 2022, C 62, p. 1).

¹⁵ A tenor de lo dispuesto en el artículo 58 TFUE, apartado 1, el artículo 56 TFUE no es aplicable a los servicios en el ámbito del transporte, dado que estos están regulados por el capítulo del TFUE dedicado al transporte, lo que quiere decir que tiene que existir primero una armonización. Lo mismo cabe decir de la Directiva 2006/123 que, en su artículo 2, apartado 2, letra d), contiene una disposición idéntica al artículo 58 TFUE, apartado 1. Véanse las sentencias de 1 de octubre de 2015, *Trijber y Harmsen* (C-340/14 y C-341/14, EU:C:2015:641), apartado 49, y de 20 de diciembre de 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi* (C-434/15, EU:C:2017:981), apartado 36.

¹⁶ Esto también debería contrarrestar la alegación formulada por varias partes en el procedimiento principal de que las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente están formuladas de manera sesgada, prejuzgando ya en cierto modo el resultado.

48. Como ya he expuesto al apreciar la admisibilidad del presente asunto, aunque esto pueda ser cierto,¹⁷ la interacción del Derecho interno español es una cuestión que debe dirimir el órgano jurisdiccional nacional y no el Tribunal de Justicia. En consecuencia, en las presentes conclusiones me referiré a las «medidas controvertidas» para designar a) el requisito de autorización y b) la proporción de una autorización VTC por cada treinta licencias de taxi en el AMB.

2. Restricción

49. El artículo 49 TFUE, apartado 1, prohíbe las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Esta prohibición se extiende igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro.

50. Según reiterada jurisprudencia, deben considerarse restricciones a la libertad de establecimiento todas las medidas que prohíban el ejercicio de la libertad garantizada por el artículo 49 TFUE, lo obstaculicen o le resten interés.¹⁸ En particular, el concepto de restricción (u obstáculo) va más allá de la discriminación por razón de la nacionalidad y 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 intracomunitario.¹⁹ Además, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la libertad de establecimiento se distingue de la libre prestación de servicios en primer lugar y ante todo por la estabilidad y la continuidad de la actividad en cuestión, en cuanto opuesta a una actividad de carácter temporal.²⁰

51. Con arreglo a estos criterios, las medidas controvertidas restringen la libertad de establecimiento de los operadores económicos extranjeros que ofrecen servicios VTC, dado que se les impide entrar en el mercado de los servicios VTC en el AMB. No cabe duda de la naturaleza restrictiva de las medidas controvertidas y ni el órgano jurisdiccional remitente ni ninguna de las partes en el procedimiento principal parecen cuestionar este extremo en absoluto, que se ve corroborado por el hecho de que las observaciones se centran en la siguiente etapa, que consiste en una posible justificación de la restricción en cuestión.

52. Ciertamente, las medidas controvertidas restringen efectivamente el acceso al mercado de algunos recién llegados, incluido el acceso de un operador extranjero que desee establecerse en el AMB o en sus alrededores y ofrecer servicios de transporte local de pasajeros a potenciales clientes.

¹⁷ Sin embargo, me gustaría mencionar de pasada que, según reiterada jurisprudencia, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones que para él se derivan del Derecho de la Unión. El reparto de competencias que establece un Estado miembro en el ámbito interno, concretamente entre autoridades centrales, regionales y locales, no puede dispensarle del cumplimiento de dichas obligaciones. Véanse las sentencias de 13 de septiembre de 2001, Comisión/España (C-417/99, EU:C:2001:445), apartado 37, y de 8 de septiembre de 2010, Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505), apartado 69.

¹⁸ Véanse, a título de ejemplo, las sentencias de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría (Enseñanza superior) (C-66/18, EU:C:2020:792), apartado 40, y de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros (C-391/20, EU:C:2022:638), apartado 61.

¹⁹ Esta es la línea jurisprudencial adoptada por el Tribunal de Justicia desde la sentencia de 30 de noviembre de 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411), apartado 37. Véase también, entre otras muchas, la sentencia de 29 de marzo de 2011, Comisión/Italia (C-565/08, EU:C:2011:188), apartado 46. Véase también la sentencia de 5 de octubre de 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586), apartado 12.

²⁰ Véase, únicamente, la sentencia de 30 de noviembre de 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411), apartados 25 y ss. Sobre la distinción entre la libre prestación de servicios y el derecho de establecimiento, véanse también las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el Asunto Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568), puntos 15 a 18.

53. El requisito de autorización *como tal* constituye ya un ejemplo de manual de una restricción.²¹ En efecto, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los requisitos de licencia y autorización constituyen *ipso facto* restricciones a la libertad de establecimiento (o, a la inversa, a la libre prestación de servicios).²²

54. Además, al congelar el acceso al mercado en una proporción de uno a treinta, las medidas controvertidas tienen el efecto de impedir establecer un negocio VTC en el territorio del AMB a quienes desean hacerlo y, en consecuencia, impedirán el establecimiento de operadores económicos de otros Estados miembros.²³

55. En conclusión, tanto el requisito de autorización como la proporción de 1 a 30 constituyen una restricción a la libertad de establecimiento con arreglo al artículo 49 TFUE.

3. Justificación

56. Una restricción a la libertad de establecimiento solo puede justificarse, en primer lugar, si responde a una razón imperiosa de interés general y, en segundo lugar, si respeta el principio de proporcionalidad, es decir, si es apropiada para garantizar, de manera congruente y sistemática, la realización del objetivo de interés general que se propone y si no va más allá de lo necesario para su consecución.²⁴

57. El AMB (y el Gobierno español) invocan las siguientes razones imperiosas de interés general como motivos de justificación: garantizar la calidad, seguridad y accesibilidad de los *servicios de taxi*, que supuestamente constituyen «servicios de interés público»; mantener un equilibrio adecuado entre los prestadores de servicios VTC y de taxi; gestionar el transporte local, el tráfico y el uso del espacio público, y proteger el medio ambiente.

²¹ Véanse, a modo de ejemplo, Müller-Graff, P.-Chr., en Streinz, R. (ed.), *EUV/AEUV Kommentar*, C. H. Beck, Munich, 3a edición, 2018, Art. 49 AEUV, puntos 67 y ss. y Forsthoff, U., en Grabitz, E., Hilf, M. y Nettesheim, M. (eds), *Das Recht der Europäischen Union*, 76. EL., actualizado en mayo de 2022, C. H. Beck, Múnich, Art. 49 AEUV, punto 104. Véanse también Kainer, F., en Pechstein M., Nowak, C., Häde, U. (eds), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Art. 49 AEUV, punto 63 y Wendland, H. M., «Die binnenmarktrechtliche Niederlassungsfreiheit der Selbständigen», en Müller-Graff, P.-Chr. (ed.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Enzyklopädie Europarecht, Band 4)*, Nomos, Baden-Baden, 2ª ed., 2021, pp. 177 a 234, punto 4.

²² Véanse las sentencias de 25 de julio de 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331), apartado 14; de 9 de agosto de 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310), apartado 15; de 20 de febrero de 2001, Analir y otros (C-205/99, EU:C:2001:107), apartado 22; de 22 de enero de 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34), apartado 29, y de 10 de marzo de 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141), apartado 34.

²³ Véanse, en este sentido, en relación con el establecimiento de oficinas de farmacia, las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas en los asuntos acumulados Blanco Pérez y Chao Gómez (C-570/07 y C-571/07, EU:C:2009:587), punto 11.

²⁴ Véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de febrero de 2016, Comisión/Hungría (C-179/14, EU:C:2016:108), apartado 166; de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría (Enseñanza superior) (C-66/18, EU:C:2020:792), apartado 178, y de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros (C-391/20, EU:C:2022:638), apartado 65. Esta es la línea jurisprudencial adoptada por el Tribunal de Justicia desde la sentencia de 30 de noviembre de 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411), apartado 37.

a) Identificación de una razón imperiosa de interés general

1) Garantizar la calidad, seguridad y accesibilidad de los servicios de taxi

58. Todas las partes en el procedimiento, procedentes de España, y en particular el AMB y el Gobierno español, se refieren al sector del taxi como un sector crucial que presta un «servicio de interés público». No queda claro si esto se invoca como una razón imperiosa de interés general específica. En cualquier caso, se afirma que, dado que los taxis prestan un servicio de interés público, merecen *ipso facto* protección.

59. Puesto que el AMB arguye que la existencia de un sistema de taxis que funcione correctamente responde al interés público, deben hacerse las siguientes observaciones.

i) Motivos de justificación que no se limitan a lo puramente económico

60. Un objetivo de carácter puramente económico no podrá constituir en ningún caso una razón imperiosa de interés general que justifique una restricción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado.²⁵ En consecuencia, por ejemplo, conforme a reiterada jurisprudencia, el objetivo de garantizar la rentabilidad de una línea de autobús competidora, como motivo de carácter puramente económico, no puede constituir tal razón imperiosa de interés general.²⁶

61. En relación con el presente asunto, esto implica que la viabilidad económica de los servicios de taxi no puede constituir por sí misma una razón imperiosa de interés general.

ii) Servicios de taxi como «servicios de interés público»

62. Además, de una manera más general, el Tribunal de Justicia no ha reconocido la existencia de un «servicio de interés público»²⁷ que constituya, como tal, una razón imperiosa de interés general. En efecto, la expresión «servicio de interés público» no es una expresión que se utilice en el Derecho de la Unión. Utilizarla podría generar confusión desde la perspectiva del Derecho de la Unión. Sin embargo, aunque las partes se refirieran a un «servicio de interés económico general», expresión ampliamente conocida en el Derecho de la Unión, esto no eximiría al AMB de demostrar que las medidas controvertidas son adecuadas para los fines perseguidos. Retomaré esta cuestión en el examen de la proporcionalidad que se efectuará más adelante.

²⁵ Véanse, a modo de ejemplo, las sentencias de 26 de abril de 1988, *Bond van Adverteerders y otros* (352/85, EU:C:1988:196), apartado 34; de 11 de marzo de 2010, *Attanasio Group* (C-384/08, EU:C:2010:133), apartado 55, y de 24 de marzo de 2011, *Comisión/España* (C-400/08, EU:C:2011:172), apartado 74.

²⁶ Véase la sentencia de 22 de diciembre de 2010, *Yellow Cab Verkehrsbetrieb* (C-338/09, EU:C:2010:814), apartado 51. Véase también la sentencia de 11 de marzo de 2010, *Attanasio Group* (C-384/08, EU:C:2010:133), apartado 55.

²⁷ No pertinente en la versión española.

iii) «Servicios de interés económico general»

63. La expresión «servicios de interés económico general», que procede inicialmente del artículo 106 TFUE, apartado 2, y que también aparece (en el Derecho primario)²⁸ en el artículo 14 TFUE,²⁹ en el Protocolo (n.º 26) sobre los servicios de interés general³⁰ y en el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ya ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia en varias ocasiones. Sin embargo, la expresión como tal, en particular lo que constituye exactamente un «servicio de interés económico general», no ha sido definido por el Tribunal de Justicia en abstracto, ya que, en esencia, corresponde a los Estados miembros definir lo que consideran un servicio de interés económico general.³¹ No obstante, aunque los Estados miembros disponen de una amplia potestad discrecional en lo que respecta a esta definición, deben velar por que todos los servicios de interés económico general satisfagan determinados criterios mínimos comunes a todas las misiones de dicho servicio. Deben demostrar que tales criterios se satisfacen en el caso en cuestión.³² En particular, se trata de la existencia de un acto del poder público que encomiende a los operadores afectados una misión de servicio de interés económico general, así como del carácter universal y obligatorio de esta misión.³³ Además, los Estados miembros deben indicar las razones por las cuales estiman que el servicio en cuestión merece, como consecuencia de su carácter específico, ser calificado como servicio de interés económico general y distinguirse de otras actividades económicas.³⁴

64. En cuanto a la definición de un servicio de interés económico general, cabe basarse en la que propuso el Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer: «los servicios de interés económico general [se prestan]: de forma ininterrumpida (continuidad); en beneficio de todos los usuarios y en la integridad del territorio pertinente (universalidad); a unas tarifas uniformes y con calidad similar, sin estimar las situaciones particulares ni el grado de rentabilidad económica de cada operación individual (igualdad)». ³⁵ A esto, añadió la transparencia y el carácter económicamente asequible del servicio.³⁶ La definición propuesta por la Comisión, con la que también estoy de acuerdo, apunta en el mismo sentido: «los [servicios de interés económico general] son actividades económicas que producen resultados en aras del bien público general y que el mercado no realizaría (o lo haría en condiciones distintas por lo que respecta a la calidad, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato y acceso universal) sin una intervención pública. La [obligación

²⁸ En el Derecho derivado, esta expresión aparece en el artículo 15, apartado 4, de la Directiva 2006/123. Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472), puntos 56 y ss.

²⁹ Desde el Tratado de Ámsterdam, completado y modificado por el Tratado de Lisboa. Sobre la génesis de esta disposición, véase Krajewski, M., en Pechstein, M., Nowak, C., Häde U. (eds), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Art. 14 AEUV, puntos 3 y ss.

³⁰ Véase el artículo 1 del Protocolo. Sobre la génesis (menos clara) del Protocolo, anexo al Tratado de Lisboa, véase Damjanovic, D., de Witte, B., «Welfare integration through EU law: the overall picture in the light of the Lisbon Treaty» en Neergaard, U., Nielsen, R., Roseberry L. (eds.), *Integrating welfare functions into EU law — From Rome to Lisbon*, DJØF Publishing, Copenhagen, 2009, pp. 88 y 89.

³¹ Véase, en este sentido, la sentencia de 12 de febrero de 2008, BUPA y otros/Comisión (T-289/03, EU:T:2008:29), apartados 166 y 167. Véase también la sentencia de 20 de abril de 2010, Federutility y otros (C-265/08, EU:C:2010:205), apartado 29: «los Estados miembros están facultados, dentro del respeto del Derecho de la Unión, para definir el alcance y la organización de sus servicios de interés económico general».

³² Véase la sentencia de 12 de febrero de 2008, BUPA y otros/Comisión (T-289/03, EU:T:2008:29), apartado 172.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*. Véase también la sentencia de 10 de diciembre de 1991, *Merci convenzionali Porto di Genova* (C-179/90, EU:C:1991:464), apartado 27.

³⁵ Véanse las conclusiones del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer presentadas en el asunto Federutility y otros (C-265/08, EU:C:2009:640), punto 54.

³⁶ *Ibidem*, punto 55.

de servicio público] se impone al prestador mediante una atribución y sobre la base de un criterio de interés general que garantice que el servicio se presta en condiciones que le permiten desempeñar su misión». ³⁷

65. Por otra parte, el artículo 106 TFUE, apartado 2, suele invocarse a efectos de establecer excepciones a las normas de competencia, aunque ha habido casos en los que dicha disposición también ha jugado un papel a la hora de establecer excepciones a las normas en materia de libre circulación. ³⁸ Esto se debe tanto a que la referida disposición se inserta en el marco de las normas de competencia ³⁹ como a que se refiere «*en especial* a las normas sobre competencia». ⁴⁰

66. Sobre la base de la jurisprudencia citada en los puntos anteriores, es lícito albergar dudas sobre si los servicios de *taxi* pueden considerarse un servicio de interés económico general. En efecto, la «definición del mercado» que aplica el AMB es, a mi modo de ver, demasiado limitada. Es posible que el transporte local en su conjunto pueda constituir un servicio de interés económico general, pero no el subsegmento del transporte local *privado* (tradicional) prestado en forma de servicios de taxi. Si bien no cabe duda de que las personas necesitan poder viajar de manera local utilizando medios de transporte, esto no quiere decir que deban hacerlo necesariamente en taxi. Citaré un ejemplo para apoyar mi argumento: partiendo de la premisa de que los Estados miembros pueden clasificar el cuidado infantil como un servicio de interés económico general, no cabe duda de que dicho cuidado no equivale al derecho a contar con una atención especializada proporcionada por una niñera exclusiva, sino a un cuidado infantil colectivo prestado mediante una guardería (colectiva). Lo mismo cabe decir del transporte local, aunque pueda considerarse un servicio de interés económico general, esto no implica que las personas puedan esperar que un municipio o una región establezca para ellos una red de taxis que funcione correctamente. A ello deben dedicarse otros medios de transporte colectivo.

67. Además, en grandes aglomeraciones como Barcelona, los ciudadanos deben poder contar con diferentes medios de transporte. Cabe asimismo preguntarse si la existencia de un sistema de taxis que funcione correctamente puede compararse realmente con otros servicios de interés económico general más tradicionales que, bien precisan de importantes inversiones o conocimientos especializados en materia de suministros (como el suministro de agua, gas, electricidad, telecomunicaciones y servicios postales), bien requieren habilidades especiales (como la asistencia sanitaria), bien llevan intrínseco un elemento de colectividad (como el cuidado infantil).

68. Dicho esto, es cierto que el transporte local privado puede subsanar la falta de servicios en situaciones de emergencia, por ejemplo, para garantizar que una persona sea transportada rápidamente a un hospital (pese a que, en esa situación, la ambulancia puede ser el medio de transporte más adecuado). No obstante, en esa situación, ampliar la *oferta* de servicios de transporte local contribuiría sin duda a contar con un sistema que funcionara correctamente. El motivo por el que dicha oferta no debería incluir, por ejemplo, los VTC, sigue siendo un misterio para mí.

³⁷ Véase la Comunicación de 20 de diciembre de 2011 de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa», COM(2011) 900 final, p. 3.

³⁸ Véase Martucci, F., *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, París, 2021, puntos 129 y 253.

³⁹ Parte III, título VII, capítulo 1, sección 1 (Disposiciones aplicables a las empresas), del Tratado FUE.

⁴⁰ El subrayado es mío.

69. Sin embargo, a modo de síntesis, no pondré en entredicho el empeño expresado por el AMB de contar con un sistema de transporte local privado que funcione correctamente y que sirva para transportar a los clientes en cualquier momento a cualquier lugar.

70. En todo caso, es dudoso que los operadores del servicio de taxi cumplan una obligación de servicio público. Puede tomarse como referencia aquí la definición proporcionada en otra disposición del Derecho derivado, con arreglo a la cual procede entender como «obligación de servicio público» la «exigencia definida o determinada por una autoridad competente a fin de garantizar los servicios públicos de transporte de viajeros de interés general que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no asumiría en la misma medida o en las mismas condiciones sin retribución».⁴¹ En cambio, un simple requisito de autorización en virtud del cual los servicios de taxi son universales no constituye un acto de atribución de una obligación de servicio público.⁴²

71. En conclusión, el AMB puede proseguir con su empeño de garantizar la calidad, seguridad y accesibilidad de los servicios de taxi solo en la medida en que, con ello, no persiga objetivos económicos. Lo que no puede hacer es proteger los servicios de taxi de todo cuestionamiento ulterior solo porque tales servicios puedan constituir un servicio de interés económico general.

2) *Mantener un equilibrio adecuado entre los prestadores de servicios VTC y de taxi*

72. En la medida en que las medidas controvertidas están diseñadas para «mantener un equilibrio» entre los dos modos de transporte, a saber, taxis y VTC, basta con señalar que es cuestionable si tal equilibrio debe mantenerse entre dos servicios que, como se ha indicado anteriormente, convergen hasta el punto de ser prácticamente idénticos. Además, cabe preguntarse si la mejor manera de mantener un equilibrio no sería mediante un sistema distinto de la intervención estatal.⁴³ En la lógica del mercado interior establecida por el TFUE, el equilibrio normalmente se mantiene a través de conceptos que tienden a olvidarse en medio de los debates que se suscitan en asuntos como el litigio principal: los conceptos de oferta y de demanda.

73. Por lo tanto, no puede considerarse que el mantenimiento de un equilibrio entre los servicios de taxi y de VTC constituya una razón imperiosa de interés general válida. En cambio, si la verdadera intención es, como se ha expuesto anteriormente, establecer un sistema adecuado de transporte local privado, la ampliación de la oferta a través de la admisión de más VTC contribuiría indudablemente a resolver el problema.

3) *Gestionar el transporte local, el tráfico y el uso del espacio público*

74. En la medida en que estas razones no tienen por objeto proteger, desde un punto de vista económico, el sector del taxi de las vicisitudes de la vida económica, pueden considerarse, en principio, razones imperiosas de interés general.

⁴¹ Véase el artículo 2, letra e), del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo (DO 2007, L 315, p. 1).

⁴² Véase, por analogía, la sentencia de 11 de julio de 2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517), apartado 49.

⁴³ Me gustaría hacer hincapié en que esta cuestión es independiente de la cuestión de si, y hasta qué punto, las nuevas compañías de transporte, mediante los nuevos modelos de negocios que plantean, no solo conectan la oferta y la demanda, sino que también *crean* ellos mismos la oferta. Las actividades de plataformas como Uber constituyen un ejemplo claro a este respecto; véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364), punto 43.

75. Cabe enfatizar que el Tribunal de Justicia ya ha aceptado que la protección del medio ambiente urbano⁴⁴ y la necesidad de garantizar la seguridad vial⁴⁵ constituyen razones imperiosas de interés general. Estas razones no coinciden exactamente con lo que se invoca en el presente asunto. Sin embargo, considero que los objetivos de gestionar el transporte local, el tráfico y el uso del espacio público constituyen una razón imperiosa de interés general. Huelga decir que las ciudades y aglomeraciones tienen interés en facilitar un tráfico fluido, evitar los atascos y, de un modo más general, proporcionar espacios públicos que garanticen una elevada calidad de vida.

76. Además, la protección del medio ambiente puede, en principio, constituir una razón imperiosa de interés general.⁴⁶

b) Idoneidad

77. Por añadidura, las medidas controvertidas deben ser idóneas para materializar la supuesta razón imperiosa de interés general, es decir, el requisito de autorización y la proporción de 1/30 deben ser idóneos para contribuir a garantizar la calidad, seguridad y accesibilidad de los servicios de taxi, gestionar el transporte local, el tráfico y el uso del espacio público y proteger el medio ambiente. Esta idoneidad también implica que el supuesto objetivo se realice de manera congruente y sistemática. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar la idoneidad de la medida. Sin embargo, sobre la base de la información facilitada por el Tribunal de Justicia y las observaciones de las distintas partes, aunque en principio no veo problema con el requisito de la autorización, albergo cierta confusión y no consigo encontrar nada que respalde dicha idoneidad por lo que respecta a la ratio 1/30.

1) Requisito de autorización

78. Se parte de la premisa de que el Derecho de la Unión no establece ninguna prohibición de carácter general en cuanto a la posibilidad de que una entidad regional, como el AMB, dentro de los límites de su competencia, exija a los futuros operadores de servicios VTC que obtengan una autorización que tenga en cuenta las especificidades de la región en cuestión. Si el AMB considera que existen ciertos problemas que la (primera) autorización nacional no resuelve, tiene, en principio, libertad para exigir a los operadores de servicios VTC que obtengan una segunda autorización. No cabe duda de que la situación de cada ciudad o aglomeración de la Unión es diferente cuando se abordan problemas locales como el tráfico o la contaminación. Por lo tanto, los elementos que no se incluyen ni se contemplan en el marco de la expedición de una autorización nacional pueden ser abordados, en principio, mediante la expedición de una autorización local. Esto constituye un ejemplo práctico de «subsidiariedad», en el sentido literal y no técnico del término.

79. Dicho esto, esa segunda autorización debe en cambio basarse en consideraciones adicionales que no hayan sido tenidas en cuenta en la primera autorización. Como recuerda acertadamente el Gobierno checo, no puede considerarse que no va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido una medida adoptada por un Estado miembro que duplica los controles ya

⁴⁴ Véase la sentencia de 29 de noviembre de 2001, De Coster (C-17/00, EU:C:2001:651), apartado 38. Véase también el artículo 4, punto 8, de la Directiva 2006/123. Esta protección incluye preservar la habitabilidad de los centros urbanos y evitar la existencia de locales desocupados en zona urbana, en interés de una buena ordenación del territorio. Véase la sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44), apartado 134.

⁴⁵ Véase la sentencia de 15 de octubre de 2015, Grupo Itevelesa y otros (C-168/14, EU:C:2015:685), apartado 74 y jurisprudencia citada.

⁴⁶ Véase la sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-400/08, EU:C:2011:172), apartado 74.

efectuados en el marco de otros procedimientos, bien en ese mismo Estado, bien en otro Estado miembro.⁴⁷ Para el presente asunto esto implica que, en el marco de la expedición de la segunda autorización, en ningún caso puede exigirse a los operadores económicos que deseen ofrecer servicios VTC que se sometan a los mismos controles necesarios para obtener la primera autorización. En este sentido, he de observar que en ningún momento se ha aducido, y mucho menos demostrado, que no sería viable ofrecer servicios de taxi sin contar con un sistema cerrado de autorizaciones. Sí puede aducirse en cambio que los ejemplos de otras ciudades y áreas de la Unión Europea en las que los servicios de taxi apenas están regulados apuntan claramente en una dirección diferente a este respecto.⁴⁸

2) Proporción 1/30

80. Procede señalar en el presente asunto que, además de citar los objetivos perseguidos y explicarlos de manera abstracta, el AMB no facilita al Tribunal de Justicia ninguna información que explique por qué las medidas controvertidas son idóneas para lograr la gestión del transporte local, del tráfico local y del uso del espacio público.

81. El AMB no demuestra en ningún momento que restringir la expedición de autorizaciones a una proporción de 1 por cada 30 licencias de taxi sea idóneo para lograr la gestión del transporte local, del tráfico local y del uso del espacio público y la protección del medio ambiente. Nada indica que el objetivo se persiga de manera congruente y sistemática. Esta explicación insuficiente de las razones plantea más preguntas que las que pueden responderse. Aún no me queda clara la manera en que el AMB pretende reformar y regular de modo congruente el transporte local privado: ¿por qué los servicios de taxi y los servicios VTC están sujetos a diferentes regímenes jurídicos si satisfacen la misma demanda (el transporte local individual privado) y si, como afirma el órgano jurisdiccional remitente, compiten entre sí? ¿por qué no se examina el régimen aplicable a los taxis y, en lugar de eso, se restringe el acceso al mercado de los servicios VTC hasta el punto de que dicho acceso resulta imposible? El número de licencias de taxi ha permanecido estable durante las últimas décadas. Pese a que, como se ha explicado en la parte introductoria de las presentes conclusiones, los tiempos y los mercados cambian, el sistema de taxis está, metafóricamente, petrificado y los recién llegados son los únicos que deben adaptarse. Esto puede resultar razonable desde la perspectiva única del Derecho español. Sin embargo, no satisface el criterio de idoneidad previsto en el artículo 49 TFUE. Corresponde al AMB responder a estas cuestiones, cosa que no ha hecho en el presente procedimiento.

82. En la vista se puso de manifiesto que el número de licencias de taxi ha permanecido estable desde los últimos años de la década de los ochenta. No se han emitido licencias nuevas. En su lugar, cuando el titular de una licencia deja de ejercer tal actividad, puede venderla en el mercado secundario. Mientras que las licencias «iniciales», que en ese momento expedía directamente el Estado, costaban menos de 100 euros, las licencias que en la actualidad se venden en el mercado secundario cuestan más de 100 000 euros. En caso de que el AMB pretenda regular el mercado del taxi y de los servicios VTC de manera congruente y sistemática, terminar con ese mercado secundario podría ser un buen punto de partida. Por lo demás, esta situación muestra adecuadamente que las tarifas de taxi fijas tienen el efecto de subvencionar de forma cruzada el precio

⁴⁷ Véanse las sentencias de 22 de enero de 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34), apartado 36, y de 10 de noviembre de 2005, Comisión/Portugal (C-432/03, EU:C:2005:669), apartado 45.

⁴⁸ En efecto, un estudio realizado para la Comisión por un despacho de abogados y la Universidad Bocconi muestra que varios Estados miembros y grandes capitales *no* han establecido ninguna restricción cuantitativa. Véase el «Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report», *op. cit.*, pp. 8, 31 y 32. Disponible en: <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

pagado por las licencias en el mercado secundario. Dicho de otro modo, si el AMB tiene la intención de reformar seriamente el sistema, debe abordar el problema de raíz. Llevar a cabo esta «reforma» a expensas de los servicios VTC equivale a resolver el problema de manera superficial. Puede resultar comprensible que el hecho de proceder a una auténtica reforma y liberalizar completamente el sistema del taxi y los servicios VTC perjudica seriamente a los que han pagado un alto precio por la licencia y pretenden recuperar los costes trasladándolos a las (elevadas) tarifas de taxi. Sin embargo, existen otras formas de evitar el riesgo de que esas personas se vean perjudicadas distintas de hacerlo a expensas de los servicios VTC y pasando por alto la libertad de establecimiento.

3) *Conclusión*

83. Sobre la base de la información facilitada por el órgano jurisdiccional remitente y las partes en el transcurso del procedimiento, las medidas en cuestión, en la medida en que atañen a una ratio de una autorización de VTC por cada treinta licencias de taxi, no resultan idóneas para realizar el objetivo de gestionar el transporte local, el tráfico y el uso del espacio público o proteger el medio ambiente y, por lo tanto, constituyen una restricción desproporcionada a la libertad de establecimiento consagrada en el artículo 49 TFUE.

V. **Conclusión**

84. A la vista de cuanto precede, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña del siguiente modo:

1) El artículo 49 TFUE

debe interpretarse en el sentido de que no se opone a medidas nacionales que exigen a los operadores económicos que deseen prestar servicios VTC dentro de un área metropolitana la obtención de la correspondiente autorización, si dichos operadores ya son titulares de una autorización nacional que les permite prestar servicios VTC «interurbanos» y «urbanos» en el conjunto del territorio nacional y si la autorización en cuestión no requiere una duplicación de los controles que ya se han efectuado.

2) El artículo 49 TFUE

debe interpretarse en el sentido de que se opone a que se limite el número de esas autorizaciones VTC a un máximo de una por cada treinta licencias de taxi en la misma área metropolitana.