

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 22 de diciembre de 2010*

En el asunto C-338/09,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Unabhängiger Verwaltungssenat Wien (Austria), mediante resolución de 29 de julio de 2009, recibida en el Tribunal de Justicia el 24 de agosto de 2009, en el procedimiento entre

Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH

y

Landeshauptmann von Wien,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente de Sala, y el Sr. D. Šváby, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. E. Juhász (Ponente) y T. von Danwitz, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;
Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH, por la Sra. W. Punz, Rechtsanwalt;

- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. M. Lumma y J. Möller, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Gentili, avvocato dello Stato;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. G. Braun, la Sra. N. Yerrell y el Sr. I. Rogalski, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de septiembre de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión en materia de libertad de establecimiento, de libre prestación de servicios y de competencia aplicables en el sector de los transportes.

- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre Yellow Cab Verkehrsbertriebs GmbH (en lo sucesivo, «Yellow Cab»), con domicilio social en Múnich (Alemania) y el Landeshauptmann von Wien (Presidente del Land de Viena) respecto a la solicitud de dicha sociedad de una autorización de explotación de una línea de transporte público de pasajeros en autobús en el territorio de la ciudad de Viena.

Marco jurídico

Normativa de la Unión

- 3 Sobre la base del artículo 71 CE, apartado 1, letra a), actualmente artículo 91, apartado 1, letra a) del TFUE, que facultaba al Consejo de la Unión Europea a adoptar, conforme al procedimiento establecido en dicha disposición, normas comunes aplicables

a los transportes internacionales efectuados desde el territorio de un Estado miembro o con destino al mismo o a través del territorio de uno o varios Estados miembros, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) n° 684/92, de 16 de marzo de 1992, por el que se establecen normas comunes para los transportes internacionales de viajeros efectuados con autocares y autobuses (DO L 74, p. 1), que fue modificado por el Reglamento (CE) n° 11/98 del Consejo, de 11 de diciembre de 1997 (DO 1988, L 4, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 684/92»).

- 4 Bajo la rúbrica «Procedimiento de autorización», el artículo 7 del Reglamento n° 684/92, establece, en su apartado 4:

«La autorización se concederá, salvo que:

[...]

d) se compruebe que el servicio objeto de la solicitud podría comprometer directamente la existencia de servicios regulares ya autorizados, salvo cuando los servicios regulares de que se trate sólo sean explotados por un único transportista o grupo de transportistas;

e) la explotación de los servicios objeto de la solicitud sólo se refiera a los servicios más lucrativos de los servicios existentes en los trayectos afectados;

[...].»

- 5 Sobre la base del artículo 71 CE, apartado 1, letra b), actualmente artículo 91 TFUE, apartado 1, letra b), que facultaba al Consejo a establecer las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales en un Estado miembro, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) n° 12/98, de 11 de diciembre de 1997, por el que se determinan las condiciones de admisión de los transportistas no residentes a los transportes nacionales de viajeros por carretera en un Estado miembro (DO 1998, L 4, p. 10), cuyo artículo 1 dispone:

«Cualquier transportista de viajeros por carretera por cuenta ajena, titular de la licencia comunitaria a que se refiere el artículo 3 *bis* del Reglamento (CEE) n° 684/92 [...], será admitido, en las condiciones que se establecen en el presente Reglamento y sin discriminación por razones de su nacionalidad o de su lugar de establecimiento, para efectuar, con carácter temporal, transportes nacionales de viajeros por carretera por cuenta ajena y en otro Estado miembro, denominado en los sucesivos “Estado miembro de acogida”, sin disponer en él de sede o de otro establecimiento.

Estos transportes nacionales se denominarán en lo sucesivo “transportes de cabotaje”».

- 6 El artículo 2 de este Reglamento está redactado en los siguientes términos:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

- 1) “servicios regulares”: los servicios de transporte de viajeros con una frecuencia y un itinerario determinados y en los que se pueden recoger y de dejar viajeros en paradas previamente fijadas. Los servicios regulares serán accesibles a cualquier persona, aun cuando, en su caso, sea obligatorio reservar.

El carácter regular del servicio no se verá afectado por el hecho de que se produzca una adaptación de las condiciones de explotación del servicio;

- 2) “servicios regulares especializados”: los servicios regulares de transporte de determinadas categorías de viajeros, excluyendo a los demás viajeros, de acuerdo con unas frecuencias y unos trayectos determinados y en los que se pueden recoger y dejar viajeros en paradas previamente fijadas.

Los servicios regulares especializados incluirán, en particular:

- a) el transporte entre el domicilio y el trabajo de los trabajadores;
- b) el transporte entre el domicilio y el centro de enseñanza de los escolares y estudiantes;
- c) el transporte entre el domicilio y el lugar de acuartelamiento de los militares y de sus familiares.

El carácter regular de los servicios especializados no se verá afectado por el hecho de que la organización del transporte se adapte a las necesidades variables de los usuarios;

- 3) “servicios discrecionales”: los servicios que no responden ni a la definición de los servicios regulares ni a la definición de los servicios regulares especializados y que se caracterizan en particular por el hecho de transportar grupos formados

por iniciativa de un organizador o del propio transportista. Estos servicios no perderán su condición de servicio discrecional aunque se efectúen con una cierta frecuencia;

[...].»

7 A tenor del artículo 3 de ese mismo Reglamento:

«Los transportes de cabotaje se admitirán para los siguientes servicios:

- 1) los servicios regulares especializados, a condición de que estén amparados por un contrato celebrado entre el organizador y el transportista;
- 2) los servicios discretionales;
- 3) los servicios regulares a condición de que los preste un transportista no residente en el Estado miembro de acogida durante un servicio regular internacional conforme a las disposiciones del Reglamento (CEE) n° 684/92.

El transporte de cabotaje no podrá efectuarse independientemente de ese servicio internacional.

Quedan excluidos del ámbito de aplicación del presente punto los servicios urbanos y de cercanías.

Se entenderá por “servicios urbanos y de cercanías” los servicios de transporte que cubran las necesidades de un centro urbano o de una aglomeración y las necesidades de transporte entre ese centro o aglomeración y su periferia.»

8 Los Reglamentos n° 684/92 y n° 12/98 serán derogados, con efectos de 4 de diciembre de 2011, por el Reglamento (CE) n° 1073/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 561/2006 (DO L 300, p. 88). Por consiguiente, los Reglamentos n° 684/92 y n° 12/98 son aplicables, *ratione temporis*, a los hechos del procedimiento principal.

9 El Reglamento (CEE) n° 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (DO L 156, p. 1; EE 08/01, p. 131), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 1893/91 del Consejo, de 20 de junio de 1991 (DO L 169, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 1191/69»), que es aplicable *ratione temporis* a los hechos del procedimiento principal, contiene, en su artículo 2, apartado 1, la siguiente definición:

«Se entenderá por obligaciones de servicio público, las obligaciones que la empresa de transporte no asumirá o no lo haría en la misma medida ni en las mismas condiciones, si considerara su propio interés comercial.»

10 El Reglamento n° 1191/69 fue derogado, con efectos de 3 de diciembre de 2009, por el Reglamento (CE) n° 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° 1191/69 y (CEE) n° 1107/70 del Consejo (DO L 315, p. 1). El artículo 2, letra e), de este Reglamento contiene una

definición del concepto de «obligación de servicio público» cuyo contenido es esencialmente idéntico al del artículo 2, apartado 1, del Reglamento n° 1191/69.

Normativa nacional

- ¹¹ El artículo 1 de la Kraftfahrlniengesetz (Ley austriaca relativa a la circulación de transportes mediante autobuses de línea; BGBl. I. 203/1999), en su versión aplicable a los hechos del procedimiento principal (BGBl. I. 153/2006) (en lo sucesivo, «KfIG»), dispone, bajo el epígrafe «Definiciones, contenido y alcance de las licencias», lo siguiente:

«1. Se considera servicio de transporte mediante autobuses de línea el transporte regular de personas en autobús por parte de empresas de transportes de personas mediante autobuses de línea en un determinado itinerario, en el que se recoge y deposita a los pasajeros en paradas previamente determinadas. El servicio regular de transporte de personas mediante autobuses de línea es accesible a todos, sin perjuicio de una eventual obligación de reserva.

[...]

3. El servicio regular de transporte nacional e internacional mediante autobuses de línea en el sentido del apartado 1 requiere una concesión. El servicio regular de transporte internacional mediante autobuses de línea cuyas paradas inicial y final se encuentren en el territorio de Estados miembros [...] o de Partes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o en Suiza requiere una autorización equivalente a dicha concesión.»

- ¹² El artículo 2 de la KfIG, bajo el epígrafe «Obligación de presentar una solicitud de concesión y de autorización, contenido de la solicitud de concesión», establece que

el otorgamiento de una concesión o de una autorización presupone una solicitud del transportista, que debe presentarse directamente ante la autoridad competente, y precisa los datos que debe contener esta solicitud, relativos, entre otros, a la identidad y el lugar de establecimiento del solicitante, su fiabilidad y capacitación profesional y su capacidad económica, el itinerario de la línea solicitada, la duración para la que se solicita la concesión, las tarifas de transporte proyectadas y el equipamiento de los vehículos que vayan a utilizarse.

- 13 Bajo el epígrafe «Autoridad de vigilancia», el artículo 3 de esta Ley, dispone, en su apartado 1, que incumbe al Landeshauptmann (presidente del Land) la competencia para otorgar la concesión a que se refiere el artículo 1 de la misma ley.
- 14 El artículo 7 de la citada Ley, bajo el epígrafe «Requisitos y motivos de denegación de la licencia», dispone en su apartado 1:

«Deberá otorgarse la concesión si:

- 1) el solicitante de la concesión o, en su caso, el director de la empresa a que se refiere el artículo 10, apartado 5, es apto, por su fiabilidad y capacitación profesional y, además, dispone de la capacidad económica adecuada;

- 2) el solicitante de la concesión que sea una persona física tiene la nacionalidad austriaca y, si es una empresa (artículo 1, apartado 2, n° 2), tiene su domicilio social en el interior del país. Los nacionales de otros Estados miembros [...] o de otra Parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y las empresas de estos Estados que dispongan también de un domicilio o de un establecimiento permanente en el interior del país quedarán equiparados a los solicitantes de una concesión austriacos;

- 3) la forma de gestión del servicio regular garantiza que se cubran de manera satisfactoria, desde el punto de vista económico, las necesidades de transporte de que se trate, y

- 4) la atribución de una concesión no es contraria a los intereses públicos. Este motivo de denegación concurre, en especial, cuando

[...]

- b) el transporte mediante autobuses de línea solicitado puede poner en peligro el cumplimiento de la tarea de transporte por parte del transportista en cuya zona (artículo 14, apartados 1 a 3) discorra la línea solicitada, o

- c) el transporte mediante autobuses de línea solicitado coincide con otro organizado de manera más adecuada al interés público por una empresa de transporte en cuya zona (artículo 14, apartado 4) se encuentra total o parcialmente la línea solicitada y una de dichas empresas lleva a cabo la mejora necesaria del servicio de transporte dentro de un plazo adecuado, que deberá señalar la autoridad de vigilancia y que no podrá exceder de seis meses.»

15 El artículo 14 de la KfLG, bajo el epígrafe «Zona de transporte», está redactado en los siguientes términos:

«1. La zona del transporte a que se refiere el artículo 7, apartado 1, n° 4, letra b), se extiende tanto como el servicio de transporte solicitado pueda poner en peligro el servicio público que ya haya sido objeto de una concesión.

2. Se pone en peligro la realización de servicios de transporte cuando una empresa de transporte se ve profundamente afectada en la gestión de su servicio de transporte público, cosa que sucede cuando sufre, en la línea en peligro, una disminución de los ingresos que compromete de manera patente la rentabilidad del servicio.

3. Si una empresa de transporte declara sufrir una disminución de ingresos que compromete de manera patente el equilibrio de su explotación debido a la autorización de una nueva concesión o de una concesión distinta respecto al itinerario, deberá comunicar a la autoridad de vigilancia los datos, conocidos en parte por ella sola, que permitan a dicha autoridad apreciar los efectos que vaya a tener la disminución de ingresos sobre la rentabilidad de la línea de que se trate.

4. Se entiende por zona de transporte a los efectos del artículo 7, apartado 1, n° 4, letra c), la zona en cuyo ámbito los servicios de transporte mediante autobuses ya existentes satisfacen las necesidades de transporte.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

¹⁶ Mediante escrito de 25 de enero de 2008 Yellow Cab solicitó al Landeshauptmann von Wien, conforme a la KfVG, una concesión para gestionar un servicio de autobuses de línea exclusivamente dentro del territorio del municipio de Viena para un recorrido determinado.

¹⁷ Por la práctica totalidad del recorrido determinado circula ya otra línea de transporte de personas por autobús, explotada por otra sociedad al amparo de una concesión de 17 de mayo de 2005.

- 18 La autoridad administrativa competente denegó la concesión solicitada por Yellow Cab principalmente por los siguientes motivos: por una parte, Yellow Cab está establecida en otro Estado miembro y no tiene ni domicilio social ni establecimiento permanente de explotación en territorio austriaco, en contra de lo dispuesto por el artículo 7, apartado 1, punto 2, de la KfLG. Por otra parte, la empresa que explota actualmente una línea de autobuses en el mismo itinerario al que se refiere la solicitud de Yellow Cab fue consultada, conforme exige el artículo 7, apartado 1, punto 4, letra b), de la KfLG y señaló que, de autorizarse la concesión solicitada, ya no podría seguir explotando esta línea en condiciones sostenibles desde el punto de vista económico.
- 19 El Unabhängiger Verwaltungssenat Wien, ante el que Yellow Cab ha interpuesto un recurso, expresa sus dudas sobre la compatibilidad de la normativa nacional de que se trata con las normas del Tratado CE en materia de libertad de establecimiento, de libre prestación de servicios y de competencia.
- 20 Indica, esencialmente, que la obligación de tener su domicilio social o un establecimiento permanente en territorio austriaco para obtener una autorización de explotar, mediante concesión, una línea regular de transporte de personas en autobús sólo constituye un obstáculo específico para los solicitantes que no son originarios de Austria, en la medida en que los solicitantes austriacos, personas físicas o jurídicas, están, en principio, establecidos en el territorio de la República de Austria. Aunque el servicio de transporte de personas en líneas regulares sea de interés público, el tribunal remitente duda de que pueda considerarse necesaria una restricción tan grave de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios.
- 21 Además, en lo que atañe al requisito de que la nueva línea solicitada no comprometa económicamente la rentabilidad de una concesión de transporte ya existente, el órgano jurisdiccional remitente considera que la disposición correspondiente de la normativa nacional protege de la competencia sobre todo a las empresas que han gestionado mal y de forma no rentable la concesión de las líneas de transporte obtenida.

El órgano jurisdiccional remitente señala que, en el asunto del que conoce, la empresa solicitante proyectaba, para prácticamente la misma línea de transporte de viajeros por autobús, un precio netamente inferior al precio actualmente practicado por la empresa competidora que ya dispone de una concesión.

22 Por último, el órgano jurisdiccional remitente señala que, aunque las disposiciones del Tratado en materia de competencia se refieren, en principio, al comportamiento de las empresas, los Estados miembros también están obligados a no adoptar medidas que puedan menoscabar el efecto útil de las normas de competencia aplicables a las empresas. Pues bien, la normativa nacional controvertida en el procedimiento nacional produce la consecuencia de impedir el acceso al mercado a una empresa que podría ofrecer un servicio de transporte de pasajeros en autobuses de línea regular a precios más ventajosos, mientras que un sistema de líneas de transporte de personas que funcione correctamente y a precios ventajosos es de gran interés público.

23 A consecuencia de estas consideraciones, el Unabhängiger Verwaltungssenat Wien decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es compatible con la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios en el sentido de los artículos [49 TFUE y siguientes y 56 TFUE y siguientes] y con la normativa comunitaria sobre competencia en el sentido de los artículos [101 TFUE y siguientes] que una norma nacional relativa a la concesión de una autorización para gestionar servicios de transporte mediante autobuses de línea y, por consiguiente, para crear un servicio de transporte público que circule de

Sobre las cuestiones prejudiciales

Consideraciones preliminares

- ²⁴ Con carácter preliminar procede señalar que, en sus dos cuestiones, el órgano jurisdiccional nacional se refiere, en particular, a la normativa de la Unión en materia de competencia contenida en los artículos 101 TFUE y siguientes.
- ²⁵ A este respecto, procede recordar que, si bien es cierto que los artículos 101 TFUE y 102 TFUE en sí mismos se refieren únicamente al comportamiento de las empresas y no a medidas legales o reglamentarias de los Estados miembros, no es menos cierto que, considerados en relación con el artículo 4 TUE, apartado 3, que establece un deber de cooperación, obligan a los Estados miembros a no adoptar ni mantener en vigor medidas, ni siquiera legales o reglamentarias, que puedan anular el efecto útil de las normas sobre la competencia aplicables a las empresas (véanse las sentencias de 9 de septiembre de 2003, CIF, C-198/01, Rec. p. I-8055, apartado 45 y jurisprudencia citada, y de 5 de diciembre de 2006, Cipolla y otros, C-94/04 y C-202/04, Rec. p. I-11421, apartado 46).
- ²⁶ El Tribunal de Justicia ha declarado que se infringen los artículos 4 TUE, apartado 3, y 101 TFUE cuando un Estado miembro impone o favorece prácticas colusorias contrarias al artículo 101 TFUE o bien refuerza los efectos de tales prácticas colusorias, o bien retira el carácter estatal a su propia normativa, delegando en operadores privados la responsabilidad de tomar decisiones de intervención en materia económica (véanse las sentencias, antes citadas, CIF, apartado 46 y jurisprudencia citada y Cipolla y otros, apartado 47).

- 27 Sin embargo, es preciso constatar que la normativa nacional controvertida en el procedimiento principal no se corresponde con ninguno de estos supuestos. De ello se desprende que no procede examinar la presente petición de decisión prejudicial desde el punto de vista de las normas de la Unión sobre la competencia.

Primera cuestión

- 28 Mediante esta cuestión el órgano jurisdiccional nacional pregunta, fundamentalmente, si procede interpretar las disposiciones del Derecho de la Unión en materia de libre prestación de servicios y de libertad de establecimiento en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro como la controvertida en el procedimiento principal, que, para conceder una autorización de explotación de una línea urbana de transporte público de pasajeros en autobús que circule de manera regular efectuando paradas en lugares predeterminados y conforme a un horario preestablecido, exige que los operadores económicos solicitantes, incluidos los establecidos en otros Estados miembros, dispongan de una sede o de otro establecimiento en el territorio de aquel Estado miembro.
- 29 Para responder a esta cuestión es preciso señalar que la libre circulación de servicios en el ámbito de los transportes no está regulada por lo dispuesto en el artículo 56 TFUE, que se refiere en general, a la libre prestación de servicios, sino por lo dispuesto, en especial, en el artículo 58 TFUE, apartado 1, a tenor del cual «[l]a libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título relativo a los transportes» (en este sentido, véase la sentencia de 13 de julio de 1989, *Lambregts Transportbedrijf*, 4/88, Rec. p. 2583, apartado 9).
- 30 La aplicación de los principios de libertad de las prestaciones de servicios debe realizarse, según el Tratado, mediante la aplicación de la política común de transportes (véase la sentencia de 7 de noviembre de 1991, *Pinaud Wieger*, C-17/90, Rec. p. I-5253, apartado 7).

- 31 Pues bien, es preciso señalar que los transportes de que se trata en el procedimiento principal no están incluidos en el ámbito de aplicación de las disposiciones adoptadas por el Consejo sobre la base del artículo 71 CE, apartado 1, para liberalizar los servicios de transporte.
- 32 En efecto, por una parte, consta que la explotación de la línea de autobuses que proyecta Yellow Cab no está incluida en el concepto de transporte internacional y, por tanto, en el ámbito de aplicación del Reglamento n° 684/92. Por otra parte, en lo que atañe al Reglamento n° 12/92, procede señalar que los requisitos de aplicación de éste no se cumplen en el procedimiento principal, puesto que los servicios regulares de transporte proyectados por Yellow Cab no constituyen el segmento nacional de una línea internacional de servicios de transporte regulares, en el sentido del artículo 3, apartado 3, de este Reglamento y que, al estar destinados exclusivamente a ser proporcionados en el territorio de la ciudad de Viena, constituyen servicios urbanos o suburbanos, excluidos del ámbito de aplicación de dicho Reglamento en virtud de esta misma disposición.
- 33 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.
- 34 A este respecto, procede señalar que, lógicamente, la obligación de disponer de una sede o de otro establecimiento en el territorio del Estado miembro de acogida no constituye, en sí, un obstáculo o una restricción a la libertad de establecimiento. En efecto, como indica acertadamente el Gobierno austriaco, esta obligación no implica la menor limitación de la libertad de los operadores económicos establecidos en otros Estados miembros para crear agencias y otros establecimiento en dicho territorio.

- 35 Por consiguiente, lo que importa en una situación como la del procedimiento principal es examinar si la configuración de la exigencia de disponer de una sede o de otro establecimiento en el territorio del Estado miembro de acogida, como requisito para obtener una autorización de explotación de una línea regular de transporte de personas en autobús, puede constituir un obstáculo al ejercicio del derecho de establecimiento.
- 36 A este respecto, el órgano jurisdiccional nacional se refiere, en primer lugar, a la situación en la que el empresario extranjero interesado debería disponer de una sede o de otro establecimiento en el territorio del Estado miembro de acogida antes de obtener la concesión de la autorización de explotación y, en segundo lugar, a la situación en la que debería cumplir esta exigencia después de obtener la autorización y, a más tardar, en el momento en que inicie la explotación de la línea regular objeto de la concesión.
- 37 Pues bien, exigir a un operador económico establecido en otro Estado miembro y que desea obtener una autorización de explotación de una línea regular de transporte de personas por autobús en el Estado miembro de acogida, que disponga de una sede o de otro establecimiento en el territorio de este Estado antes incluso de que se le haya concedido la explotación de esta línea tiene efectos disuasorios, puesto que un operador económico normalmente prudente no estará dispuesto a realizar inversiones, eventualmente importantes, si la obtención de la autorización es completamente incierta.
- 38 Procede añadir que la restricción que engendra tal requisito no resulta justificada en absoluto habida cuenta de los objetivos, alegados por el Gobierno austriaco, relativos a la necesidad de garantizar la igualdad de las condiciones de competencia en la explotación de las líneas de autobús y asegurar la observancia de la normativa social y laboral vigente en Austria.

- 39 Por consiguiente, tal exigencia constituye una restricción contraria a las normas de la Unión en materia de derecho de establecimiento.
- 40 En cambio, un requisito de establecimiento en el territorio austriaco no es contrario a las normas del Derecho de la Unión cuando se aplica después de la concesión de la autorización de explotación y antes de que el empresario comience a explotar la línea.
- 41 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede responder a la primera cuestión que el artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro como la controvertida en el procedimiento principal, que, para conceder una autorización de explotación de una línea urbana de transporte público de personas en autobús que circule de manera regular efectuando paradas en lugares predeterminados y conforme a un horario preestablecido, exige que los operadores económicos solicitantes, incluidos los establecidos en otros Estados miembros, dispongan de una sede o de otro establecimiento en el territorio de aquel Estado miembro antes incluso de que se les haya concedido la autorización de explotación de esta línea. En cambio, el artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que establezca un requisito de establecimiento si éste se exige después de la concesión de la autorización y antes de que el solicitante comience a explotar dicha línea.

Sobre la segunda cuestión

- 42 Mediante esta cuestión, el tribunal remitente pregunta si procede interpretar las disposiciones del Derecho de la Unión en materia de libre prestación de servicios y de libertad de establecimiento en el sentido de que se oponen a una normativa nacional como la controvertida en el procedimiento principal, que establece que la autorización solicitada para gestionar una línea urbana de transporte de personas en autobús que circule de manera regular, efectuado paradas en lugares predeterminados y conforme a un horario preestablecido debe denegarse en el caso de que una empresa

competidora, que ya sea titular de una autorización de explotación de una línea de transporte que efectúe un recorrido total o parcialmente idéntico al de la línea solicitada, viera sus ingresos tan reducidos a consecuencia de dicha autorización que la explotación de la línea objeto de la concesión dejaría de ser rentable en una economía de mercado.

- 43 Habida cuenta de las consideraciones efectuadas en los apartados 29 a 33 de la presente sentencia, esta cuestión debe examinarse exclusivamente desde el punto de vista de la libertad de establecimiento.
- 44 Es preciso indicar, con carácter preliminar, que, según las indicaciones que figuran en los autos, las líneas de autobús de que se trata en el procedimiento principal tienen un objeto esencialmente turístico, de forma que las obligaciones inherentes al servicio de explotación de tales líneas no son obligaciones de servicio público, en el sentido de la definición contenida en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n° 1191/69.
- 45 Procede señalar que una normativa nacional como la controvertida en el procedimiento principal, que exige la obtención de una autorización para explotar una línea de autobuses turísticos, constituye, en principio, una restricción a la libertad de establecimiento en el sentido del artículo 49 TFUE, en la medida en que tiende a limitar el número de prestadores de servicios, a pesar de la supuesta inexistencia de discriminación por razón de nacionalidad de los profesionales interesados (véase, por analogía, la sentencia de 10 de marzo de 2009, Hartlauer, C-169/07, Rec. p. I-1721, apartados 36 y 39).
- 46 Por consiguiente, procede examinar si la normativa controvertida en el procedimiento principal puede estar objetivamente justificada.

- 47 Es conveniente poner de manifiesto que, como se desprende de la información proporcionada al Tribunal de Justicia, el artículo 7 de la KfVG, que lleva el epígrafe «Requisitos y motivos de denegación de la licencia», se refiere, en su apartado 1, apartado 4, al carácter contrario al interés público como criterio de denegación de una concesión y, en las letras b) y c) de la misma disposición, menciona situaciones en las que se aplica este motivo de denegación en concreto. El artículo 14 de esta Ley, titulado «Zona de transporte», menciona la disminución de los ingresos de una empresa ya titular de una autorización, que comprometa manifiestamente la rentabilidad de su explotación de una línea de transporte.
- 48 Procede constatar que, tal como está formulada, la segunda cuestión se refiere al papel determinante del criterio basado en tal disminución de ingresos y al carácter no rentable, en una economía de mercado, de la explotación de la empresa de que se trata en el caso de que se conceda una autorización a otro operador.
- 49 Por consiguiente, en su examen, el Tribunal de Justicia tendrá en cuenta tanto el tenor de las disposiciones pertinentes de la KfVG como la interpretación de esta Ley, tal como se desprende de la forma en que está formulada la segunda cuestión.
- 50 A este respecto, como señala acertadamente la Comisión de las Comunidades Europeas, la explotación de líneas de autobús como las del procedimiento principal puede responder a un objetivo de interés general, como la promoción del turismo, la política de seguridad vial a través de la canalización del tráfico con fines turísticos por itinerarios determinados o incluso la protección del medio ambiente ofreciendo un medio de transporte colectivo como alternativa a medios de transporte individual.
- 51 En cambio, conforme a la jurisprudencia reiterada, el objetivo de garantizar la rentabilidad de una línea de autobús competidora, como motivo de carácter puramente económico, no puede constituir una razón imperiosa de interés general que justifique

una restricción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado (véase la sentencia de 11 de marzo de 2010, *Attanasio Group*, C-384/08, Rec. p. I-2055, apartado 55 y jurisprudencia citada).

- 52 Por lo que se refiere, en particular, al interés en impedir que la autorización de un servicio de transporte comprometa directamente la existencia de servicios regulares que ya sean objeto de una concesión, conviene señalar que, si bien tal interés puede justificar, en el marco del Reglamento n° 684/92, la denegación de tal autorización, como se desprende de su artículo 7, apartado 4, letra d), al no ser aplicable dicha disposición en las circunstancias del procedimiento principal, no cabe admitir que, fuera de este marco normativo y tratándose de una demanda relativa a una línea de transporte explotada con fines turísticos, objetivos análogos a los previstos en esta disposición puedan justificar una restricción de la libertad de establecimiento.
- 53 Por lo que se refiere al examen de la proporcionalidad, procede recordar que un régimen de autorización administrativa previa no puede legitimar un comportamiento discrecional de las autoridades nacionales que pueda privar de su eficacia a las disposiciones de Derecho de la Unión, en particular, a las relativas a una libertad fundamental como la que es objeto del procedimiento principal. Además, para que un régimen de autorización administrativa previa esté justificado aun cuando introduzca una excepción a tal libertad fundamental, debe basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, que garanticen su adecuación para establecer suficientemente los límites del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales (véase la sentencias *Hartlauer*, antes citada, apartado 64 y jurisprudencia citada).
- 54 Por consiguiente, si la normativa controvertida en el procedimiento principal se interpreta en el sentido de que es la administración nacional competente quien lleva a cabo la apreciación de una solicitud de autorización exclusivamente sobre la base de las afirmaciones del titular de una autorización relativas a la rentabilidad de su explotación, a pesar de que esta empresa es un competidor potencial directo de la empresa que solicita la concesión de una nueva autorización, tal método de apreciación es

contrario a las normas de la Unión, puesto que puede ir en detrimento de la objetividad y de la imparcialidad de la tramitación de la solicitud de autorización de que se trata (en este sentido, véase la sentencia Hartlauer, antes citada, apartado 69).

- 55 Habida cuenta de las consideraciones precedentes procede responder a la segunda cuestión que el artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece la denegación de una autorización para gestionar una línea de autobús turístico debido a la disminución de la rentabilidad de una empresa competidora titular de una autorización de explotación de una línea de transporte que efectúe un recorrido total o parcialmente idéntico al de la solicitada y ello exclusivamente sobre la base de las afirmaciones de esta empresa competidora.

Costas

- 56 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 Tercera) declara:

- 1) **El artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro como la controvertida en el procedimiento principal, que, para conceder una autorización de explotación de una línea urbana de transporte público de personas en autobús que circule de manera regular efectuando paradas en lugares predeterminados y conforme a un**

horario preestablecido, exige que los operadores económicos solicitantes, incluidos los establecidos en otros Estados miembros, dispongan de una sede o de otro establecimiento en el territorio de aquel Estado miembro antes incluso de que se les haya concedido la autorización de explotación de esta línea. En cambio, el artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que establezca un requisito de establecimiento si éste se exige después de la concesión de la autorización y antes de que el solicitante comience a explotar dicha línea.

- 2) El artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece la denegación de una autorización para gestionar una línea de autobús turístico debido a la disminución de la rentabilidad de una empresa competidora titular de una autorización de explotación de una línea de transporte que efectúe un recorrido total o parcialmente idéntico al de la solicitada y ello exclusivamente sobre la base de las afirmaciones de esta empresa competidora.**

Firmas