



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. MICHAL BOBEK  
presentadas el 2 de abril de 2020<sup>1</sup>

**Asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18**

**Cali Apartments SCI** (asunto C-724/18)

**HX** (asunto C-727/18)

**contra**

**Procureur général près la cour d'appel de Paris,  
Ville de Paris**

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia)]

«Petición de decisión prejudicial — Libertad de establecimiento — Directiva 2006/123/CE —  
Ámbito de aplicación — Arrendamiento de un inmueble amueblado destinado a uso de vivienda de  
forma reiterada durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en él su domicilio —  
Legislación nacional y normativa municipal que condicionan dicho arrendamiento a la autorización  
previa y a una compensación — Justificación — Objetivo de asegurar la existencia de suficientes  
viviendas asequibles en arrendamiento a largo plazo — Proporcionalidad»

## I. Introducción

1. Cali Apartments y HX (en lo sucesivo, «recurrentes») han sido multados por arrendar sin autorización sus respectivos estudios en París (Francia). Con arreglo a la legislación francesa, el arrendamiento de un inmueble amueblado de forma reiterada durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en él su domicilio está sujeto a autorización. Los recurrentes han impugnado este requisito de autorización ante los órganos jurisdiccionales nacionales, al considerarlo incompatible con la libre prestación de servicios que les reconoce el Derecho de la Unión.

2. En el presente asunto, se ofrece al Tribunal de Justicia la oportunidad de examinar en qué medida el Derecho de la Unión relativo a los servicios debe aplicarse a las diversas actividades de la economía colaborativa desarrolladas a través de plataformas digitales. Sin embargo, a diferencia de asuntos anteriores, en que se trataba principalmente de la naturaleza de las actividades ofrecidas por las propias plataformas en fases anteriores de la cadena de suministro,<sup>2</sup> el presente asunto versa sobre los efectos sociales y comunitarios de tales servicios en las fases posteriores de la cadena en los respectivos «mercados», como el mercado de la vivienda en París.

<sup>1</sup> Lengua original: inglés.

<sup>2</sup> Véase, en particular, la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112), sobre Airbnb, así como las sentencias de 20 de diciembre de 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981), y de 10 de abril de 2018, Uber France (C-320/16, EU:C:2018:221), sobre Uber.

3. Los presentes asuntos suscitan tres amplias cuestiones de principio. La respuesta a las dos primeras, a mi parecer, no presenta grandes dificultades: ¿está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior<sup>3</sup> (en lo sucesivo, «Directiva de servicios»), una legislación nacional que condiciona a la autorización del alcalde correspondiente el arrendamiento de un inmueble amueblado durante breves períodos de tiempo? Si es así, ¿puede estar justificado el establecimiento de un régimen de autorización para este tipo de servicio por razones imperiosas de interés general, en particular por la necesidad de una oferta asequible de alojamientos de larga duración y por la protección del entorno urbano?

4. No obstante, la respuesta afirmativa que propongo al Tribunal de Justicia para ambas cuestiones conduce al problema verdaderamente espinoso planteado por el órgano jurisdiccional remitente: ¿qué criterios o medidas serían proporcionados a los objetivos de interés general perseguidos? Por lo que respecta a la normativa municipal de la Ville de Paris (París, Francia), ¿en qué medida puede condicionarse la concesión de tal autorización a una compensación consistente en la transformación simultánea en inmueble destinado a vivienda de un inmueble no residencial?

## II. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

5. El considerando 9 de la Directiva de servicios presenta el siguiente tenor:

«La presente Directiva solo se aplica a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio. Así, no se aplica a requisitos tales como normas de tráfico rodado, normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, normas de construcción, ni a las sanciones administrativas impuestas por no cumplir dichas normas, que no regulan específicamente o no afectan específicamente a la actividad del servicio pero que tienen que ser respetadas por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica al igual que por los particulares en su capacidad privada.»

6. El considerando 27 enuncia:

«La presente Directiva no debe afectar a los servicios sociales en los ámbitos de la vivienda [...]. Estos servicios son esenciales para garantizar los derechos fundamentales a la dignidad humana y a la integridad, y son una manifestación de los principios de cohesión social y de solidaridad, y no deben verse afectados por la presente Directiva.»

7. El artículo 2 define el ámbito de aplicación de la Directiva de servicios. Dispone lo siguiente:

«1. La presente Directiva se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro.

2. La presente Directiva no se aplicará a las actividades siguientes:

a) los servicios no económicos de interés general;

[...]

j) los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionados por el Estado, por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado;

<sup>3</sup> Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 (DO 2006, L 376, p. 36).

[...]»

8. El artículo 4 define diversos conceptos utilizados por la Directiva de servicios:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

- 1) “servicio” cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 del Tratado;
- 2) “prestador”, cualquier persona física con la nacionalidad de un Estado miembro o cualquier persona jurídica de las contempladas en el artículo 48 del Tratado y establecida en un Estado miembro, que ofrezca o preste un servicio;

[...]

- 6) “régimen de autorización”, cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio;
- 7) “requisito”, cualquier obligación, prohibición, condición o límite previstos en las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros o derivados de la jurisprudencia, de las prácticas administrativas, de las normas de los colegios profesionales o de las normas colectivas de asociaciones o de organismos profesionales y adoptados en ejercicio de su autonomía jurídica; las normas derivadas de convenios colectivos negociados por los interlocutores sociales no se considerarán requisitos a efectos de la presente Directiva;
- 8) “razón imperiosa de interés general”, razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural;

[...]»

9. El artículo 9, que abre el capítulo III de la Directiva de servicios, dedicado a la libertad de establecimiento de los prestadores, establece normas para los regímenes de autorización:

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

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

[...]»

10. El artículo 10 de la Directiva de servicios establece las condiciones para la concesión de la autorización:

«1. Los regímenes de autorización deberán basarse en criterios que delimiten el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes con el fin de que dicha facultad no se ejerza de forma arbitraria.

2. Los criterios contemplados en el apartado 1 deberán reunir las características siguientes:

- a) no ser discriminatorios;
- b) estar justificados por una razón imperiosa de interés general;
- c) ser proporcionados a dicho objetivo de interés general;
- d) ser claros e inequívocos;
- e) ser objetivos;
- f) ser hechos públicos con antelación;
- g) ser transparentes y accesibles.

[...]»

7. El presente artículo no cuestiona el reparto de competencias locales o regionales de las autoridades del Estado miembro habilitadas para conceder dichas autorizaciones.»

11. El artículo 11 de la Directiva de servicios versa sobre la duración de la autorización.

«1. No se podrá limitar la duración de la autorización concedida al prestador, excepto cuando:

- a) la autorización se renueve automáticamente o solo esté sujeta al cumplimiento continuo de los requisitos;
- b) el número de autorizaciones disponibles sea limitado por una razón imperiosa de interés general;
- c) la duración limitada esté justificada por una razón imperiosa de interés general.

[...]»

12. El artículo 12 de la Directiva de servicios, titulado «Selección entre varios candidatos», se refiere a situaciones en las que el número de autorizaciones disponibles para una determinada actividad esté limitado. El artículo 13 establece normas relativas a los procedimientos de autorización. Por su parte, los artículos 14 y 15 de la Directiva de servicios contienen, respectivamente, los requisitos prohibidos y los supeditados a evaluación.

## **B. Derecho francés**

### *1. Código de Turismo*

13. El artículo L. 324-1-1 del Code du tourisme (Código de Turismo) dispone lo siguiente:

«Toda persona que ofrezca en alquiler un alojamiento turístico, esté clasificado o no como tal en virtud de este Código, deberá efectuar con carácter previo la correspondiente declaración ante el alcalde del municipio en el que esté ubicado.»

### *2. Código de la Construcción y de la Vivienda*

14. A tenor del artículo L. 631-7 del Code de la construction et de l'habitation (Código de la Construcción y de la Vivienda), en los municipios de más de 200 000 habitantes, el cambio de uso de los inmuebles destinados a vivienda está sujeto a autorización previa en las condiciones previstas en el artículo L. 631-7-1 de dicho Código.

15. La loi n.º 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Ley n.º 2014-366, de 24 de marzo de 2014, de acceso a la vivienda y de reforma del urbanismo) añadió un sexto y último párrafo al artículo L. 631-7 del Código de la Construcción y de la Vivienda, conforme al cual «arrendar un inmueble amueblado destinado a uso de vivienda de forma reiterada durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en él su domicilio constituye un cambio de uso en el sentido del [referido] artículo».

16. El artículo L. 631-7-1 del Código de la Construcción y de la Vivienda establece el procedimiento para la obtención de la autorización prevista en el artículo L. 631-7:

«El alcalde del municipio en el que esté ubicado el inmueble concederá la autorización previa de cambio de uso [...]. Dicha autorización podrá estar supeditada a una compensación consistente en la transformación simultánea en inmueble destinado a vivienda de un inmueble que tenga otro uso.

La autorización de cambio de uso se concederá a título personal. Dejará de surtir efectos en el momento en el que el beneficiario ponga fin con carácter definitivo a su actividad profesional por cualquier motivo. Sin embargo, cuando la autorización esté supeditada a una compensación, la autorización estará vinculada al inmueble y no a la persona. Los inmuebles que se ofrezcan como compensación figurarán en la autorización que se publicará o inscribirá en el Registro de la propiedad.

[...]

A efectos de la aplicación del artículo L. 631-7, la junta municipal establecerá, mediante acuerdo, las condiciones de concesión de las autorizaciones y de determinación de las compensaciones por barrio y, en su caso, por distrito, a la luz de los objetivos de diversidad social, en función, en particular, de las características de los mercados de la vivienda y de la necesidad de no agravar la escasez de vivienda. [...]

17. La junta municipal también puede establecer un régimen de autorización temporal en virtud del artículo L. 631-7-1-A del mencionado Código, según el cual la junta municipal puede establecer mediante decisión un régimen de autorización temporal de cambio de uso que permita a una persona física arrendar durante breves períodos de tiempo un inmueble destinado a vivienda a clientes de paso que no fijan en él su domicilio. En la citada decisión se establecerán las condiciones de concesión de la autorización temporal por parte del alcalde del municipio en el que esté situado el inmueble. También se fijarán los criterios de dicha autorización temporal, que podrán referirse a la duración de los

contratos de alquiler, a las características físicas del inmueble y a su ubicación en función, en particular, de las características de los mercados de la vivienda y de la necesidad de no agravar la escasez de vivienda. Tales criterios podrán modularse en función del número de autorizaciones concedidas a un mismo propietario. La autorización temporal no se podrá supeditar a una compensación consistente en transformar en viviendas inmuebles dedicados a otros fines.

18. Conforme al artículo L. 631-7-1-A del Código de la Construcción y de la Vivienda, no será necesario obtener una autorización de cambio de uso cuando el inmueble constituya la residencia principal del arrendador en el sentido del artículo 2 de la Ley de 6 de julio de 1989, es decir, cuando la vivienda esté ocupada al menos durante ocho meses al año, salvo en caso de obligación profesional, por motivos de salud o en supuestos de fuerza mayor, por el arrendador o su cónyuge, o por una persona a su cargo.

19. El artículo L. 651-2 del Código de la Construcción y de la Vivienda regula las sanciones y las medidas aplicables en caso de incumplimiento:

«Quien infrinja las disposiciones del artículo L. 631-7 o no observe las condiciones u obligaciones impuestas en aplicación de dicho artículo será condenado a pagar una multa de 25 000 euros.»

*3. Reglamento Municipal de la Ciudad de París por el que se establecen las condiciones de concesión de las autorizaciones y se determinan las compensaciones*

20. El artículo 2 del Règlement municipal de la Ville de Paris fixant les conditions de délivrance des autorisations de changement d'usage de locaux d'habitation et déterminant les compensations en application de la section 2 du chapitre 1<sup>er</sup> du titre III du livre IV du Code de la construction et de l'habitation (Reglamento Municipal de la Ciudad de París por el que se establecen las condiciones de concesión de las autorizaciones [de cambio de uso de los inmuebles destinados a vivienda] y por el que se determinan las compensaciones [con arreglo a la sección 2 del capítulo 1 del título III del libro IV del Código de la Construcción y de la Vivienda]) establece lo siguiente:

«I - La compensación consistirá en la conversión en viviendas de los inmuebles que el 1 de enero de 1970 estuviesen dedicados a un uso diferente o para los cuales se haya concedido una autorización urbanística de cambio de uso con posterioridad a dicha fecha y que no hayan sido ya objeto de compensación.

Los inmuebles ofrecidos como compensación deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) consistir en viviendas y ser de la misma calidad y superficie que los inmuebles que sean objeto del cambio de uso, para lo cual se atenderá a la idoneidad de los inmuebles para su uso como vivienda. Los inmuebles ofrecidos como compensación deberán satisfacer las exigencias de calidad establecidas en el Decreto de 30 de enero de 2002 sobre condiciones de habitabilidad;
- b) estar situados en el mismo distrito que las viviendas que sean objeto del cambio de uso.

La superficie se calculará de conformidad con el artículo R 111-2 del Código de la Construcción y de la Vivienda.

II - En las áreas sometidas a compensación cualificada con arreglo al anexo n.º 1, no obstante lo dispuesto en el artículo I, letra a), los inmuebles ofrecidos como compensación deberán tener el doble de superficie que los inmuebles que son objeto del cambio de uso, a no ser que se conviertan en viviendas sociales en virtud de un contrato celebrado con arreglo al artículo 351-2 del Código de la Construcción y de la Vivienda por un período mínimo de veinte años.

No obstante lo dispuesto en el apartado I, letra b), las viviendas sociales de alquiler que compensen los inmuebles convertidos en áreas sometidas a compensación cualificada podrán estar situadas en cualquier punto de dichas áreas. No obstante, si los inmuebles convertidos están situados en los distritos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8 o 9, donde la escasez de vivienda es particularmente acusada en comparación con el nivel de actividad, un máximo del 50 % de la superficie convertida podrá compensarse fuera del distrito donde se produzca la conversión.

Los mencionados distritos se caracterizan por una proporción de empleos por cuenta ajena en relación con la población activa residente, según datos del INSEE [Instituto Nacional de Estadísticas y Estudios Económicos de Francia], superior a la media de París.

Cuando todas las viviendas ofrecidas como compensación puedan estar situadas fuera del distrito donde tiene lugar la conversión, el número de viviendas ofrecidas como compensación deberá ser, como mínimo, idéntico al número de viviendas suprimidas.

Si un mismo propietario realiza la conversión y compensación de los inmuebles dentro de un mismo edificio con motivo de la racionalización del espacio en dicho edificio, la superficie mínima exigida como compensación será la misma que la de los inmuebles convertidos.»

### **III. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales planteadas**

21. Los recurrentes son los propietarios de sendos estudios situados en París.

22. En 2015, los servicios municipales de la Ciudad de París llevaron a cabo una investigación para averiguar si los recurrentes estaban arrendando sus estudios como alojamiento amueblado para estancias breves en la plataforma Airbnb, sin disponer de autorización para ello. Tras la investigación, el Procureur de la République (Fiscal de la República) interpuso una demanda de medidas provisionales contra los recurrentes. El Tribunal de grande instance de Paris (Tribunal de Primera Instancia de París, Francia) condenó a los recurrentes a pagar una multa y a restituir a los inmuebles su uso como vivienda. La Ciudad de París compareció en el procedimiento.

23. En apelación, sendas sentencias de la Cour d'appel (Tribunal de Apelación, Francia) de 19 de mayo y de 15 de junio de 2017 confirmaron que los estudios controvertidos, ofrecidos en arrendamiento por los respectivos recurrentes en la plataforma Airbnb, habían sido cedidos sin la previa autorización del alcalde de París, durante breves períodos de tiempo a clientes de paso, contraviniendo así el artículo L. 631-7 del Código de la Construcción y de la Vivienda. La Cour d'appel (Tribunal de Apelación) condenó a los recurrentes, Cali Apartments y HX, a multas de 15 000 euros y 25 000 euros, respectivamente. El importe de ambas multas debía abonarse a la Ciudad de París.

24. Los recurrentes recurrieron en casación ante la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia), el órgano jurisdiccional remitente. En su opinión, las sentencias dictadas en apelación vulneran el principio de primacía del Derecho de la Unión, pues la Cour d'appel (Tribunal de Apelación) no acreditó que ninguna razón imperiosa de interés general pudiera justificar la restricción de la libre prestación de servicios que representa la legislación controvertida. Asimismo, alegan que la Cour d'appel (Tribunal de Apelación) no determinó que el objetivo perseguido por dicha legislación no pudiera conseguirse mediante una medida menos restrictiva, tal como exige el artículo 9, letras b) y c), de la Directiva de servicios.

25. Con estos antecedentes de hecho y de Derecho, el órgano jurisdiccional remitente decidió suspender el procedimiento y plantear las siguientes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia:

- «1) A la luz de la definición de su objeto y de su ámbito de aplicación con arreglo a sus artículos 1 y 2, ¿se aplica la [Directiva de servicios] al arrendamiento a título oneroso, incluso no profesional, de un inmueble amueblado destinado a uso de vivienda que no constituye la residencia principal del arrendador, de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en él su domicilio, habida cuenta, en particular, de los conceptos de “prestadores” y de “servicios”?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, ¿constituye una normativa nacional como la prevista en el artículo L. 631-7 del Código de la Construcción y de la Vivienda un régimen de autorización de la citada actividad, en el sentido de los artículos 9 a 13 de la [Directiva de servicios], o únicamente un requisito sujeto a los artículos 14 y 15?

En caso de que los artículos 9 a 13 de la [Directiva de servicios] sean aplicables:

- 3) ¿Debe interpretarse el artículo 9, letra b), de dicha Directiva en el sentido de que el objetivo referido a la lucha contra la escasez de vivienda destinada a alquiler constituye una razón imperiosa de interés general que permite justificar una medida nacional que somete a autorización, en determinadas zonas geográficas, el arrendamiento de inmuebles amueblados destinados a uso de vivienda de forma reiterada durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en ellos su domicilio?
- 4) En caso afirmativo, ¿es proporcionada esa medida en relación con el objetivo perseguido?
- 5) ¿Se opone el artículo 10, apartado 2, letras d) y e), de la Directiva a una medida nacional que somete a autorización el arrendamiento de un inmueble amueblado destinado a uso de vivienda “de forma reiterada”, durante “breves períodos de tiempo”, a “clientes de paso que no fijan su domicilio en él”?
- 6) ¿Se opone el artículo 10, apartado 2, letras d) a g), de la Directiva a un régimen de autorización que prevé que las condiciones para la concesión de la autorización se fijen mediante acuerdo de la junta municipal a la luz de los objetivos de diversidad social en función, en particular, de las características de los mercados de la vivienda y de la necesidad de no agravar la escasez de vivienda?»

26. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 2018, los asuntos C-724/18 (Cali Apartments) y C-727/18 (HX) se acumularon a los efectos de la fase escrita, de la fase oral y de la sentencia.

27. Han presentado observaciones escritas los recurrentes, la Ciudad de París, los Gobiernos checo y alemán, Irlanda, los Gobiernos griego, español, francés, neerlandés y polaco y la Comisión Europea. Todos ellos, a excepción del Gobierno polaco, participaron en la vista celebrada el 19 de noviembre de 2019.

#### **IV. Apreciación**

28. Las cuestiones primera y segunda suscitan el interrogante de la aplicabilidad de la Directiva de servicios a los presentes asuntos. Mientras que la primera cuestión se refiere al ámbito de aplicación de dicha Directiva, la segunda trata de determinar qué disposiciones concretas de esta son aplicables a estos casos, de entre las relativas a los «régimenes de autorización» y las que atañen a los «requisitos», dentro del capítulo III de la Directiva de servicios.

29. Estimando que las normas que exigen una autorización para arrendar un inmueble amueblado durante breves períodos de tiempo a clientes de paso constituyen un «régimen de autorización», el órgano jurisdiccional remitente desea saber, a continuación, mediante las cuestiones tercera a sexta, si dicho régimen cumple con las disposiciones relativas a dichos regímenes, recogidas en los artículos 9 y 10 de la Directiva de servicios. En particular, las cuestiones tercera y cuarta se refieren a la justificación y a la proporcionalidad de dichas normas. Mediante las cuestiones quinta y sexta, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el régimen de autorización cumple las demás condiciones que, para la concesión de autorizaciones, establece el artículo 10, apartado 2, de la Directiva de servicios.

30. La estructura de las presentes conclusiones sigue la lógica de las cuestiones jurídicas planteadas por el órgano jurisdiccional remitente. En primer lugar, voy a examinar si la Directiva de servicios es aplicable a los presentes asuntos (A) e identificaré cuáles son las disposiciones relevantes (B). A continuación, pasaré a ocuparme de la compatibilidad del régimen de autorización impugnado, en cuanto a su establecimiento y a los requisitos específicos que impone, con las distintas condiciones que se derivan de los artículos 9, apartado 1, y 10, apartado 2, de la Directiva de servicios (C).

31. Antes de emprender esta tarea, es preciso aclarar cuál es el objeto del análisis en su conjunto. ¿Debe centrarse en las disposiciones nacionales (reproducidas en los puntos 13 a 19 de las presentes conclusiones), en la normativa municipal de la Ciudad de París (punto 20) o en ambas?

32. Es cierto que el órgano jurisdiccional remitente plantea las cuestiones únicamente en relación con las disposiciones nacionales que supeditan el arrendamiento de un inmueble amueblado destinado a uso de vivienda durante breves períodos de tiempo de forma reiterada a la expedición de una autorización por la autoridad o el alcalde competentes.<sup>4</sup> Sin embargo, las disposiciones nacionales solo establecen el marco general de las autorizaciones y facultan a las juntas municipales para adoptar normas de desarrollo de dicho marco.<sup>5</sup>

33. En ejercicio de estas facultades, la Ciudad de París ha adoptado normas específicas, recogidas en los reglamentos municipales, que establecen las condiciones para conceder autorizaciones y determinan las compensaciones. Hasta cierto punto, son las normas municipales las que confieren contenido concreto al marco general nacional. Asimismo, estas normas son relevantes desde el punto de vista práctico en el contexto de Francia, puesto que los ingresos obtenidos con las multas por arrendar inmuebles amueblados durante breves períodos de tiempo sin autorización parecen revertir íntegramente en el presupuesto del municipio donde se sitúan dichos inmuebles.

34. Mediante la Directiva de servicios, el legislador de la Unión ha reconocido, al menos de dos maneras, la importancia de tener en cuenta las disposiciones *locales* relativas a las autoridades competentes para conceder las autorizaciones. Primero, el propio marco de análisis que se deriva del artículo 10, apartado 2, de la Directiva de servicios exige que se examinen los regímenes de autorización *específicos*, es decir, los que se plasman en las disposiciones locales y nacionales, según proceda.<sup>6</sup> En segundo lugar, el artículo 10, apartado 7, de la Directiva de servicios deja patente que las condiciones para la concesión de autorizaciones no deben cuestionar el reparto de competencias locales o regionales de las autoridades del Estado miembro habilitadas para conceder dichas autorizaciones.

4 Artículos L. 631-7 y L. 631-7-1 del Código de la Construcción y de la Vivienda.

5 Aunque la legislación nacional establece la condición general de la autorización previa para arrendar inmuebles amueblados durante breves períodos de tiempo, las normas municipales deben concretar este requisito, con arreglo al artículo L. 631-7-1, párrafo cuarto, del Código de la Construcción y de la Vivienda. Dicha disposición faculta a la junta municipal para establecer las condiciones de expedición de autorizaciones y para determinar las compensaciones por barrio y, en su caso, por distrito.

6 Véanse también los puntos 81 a 85 de las presentes conclusiones.

35. En definitiva, el régimen de autorización de que se trata aquí es un conjunto de normas nacionales y municipales. Al valorar la compatibilidad de tal conjunto legislativo con el Derecho de la Unión, se ha de examinar todo su contenido, no únicamente sus niveles de forma individual. No en vano, cualquier potencial prestador de servicios de París adoptaría esta misma perspectiva, ya que lógicamente quedaría sujeto a ambos niveles legislativos, y no solo al nacional. Este es también el planteamiento de las presentes conclusiones.

#### *A. Aplicabilidad de la Directiva de servicios*

36. ¿Es aplicable la Directiva de servicios al arrendamiento, a título oneroso, incluso con carácter no profesional, de un inmueble amueblado que no constituye la residencia principal del arrendador y que está destinado a uso de vivienda de forma reiterada durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en él su domicilio?

37. Todos los intervinientes en el procedimiento han expresado la postura de que la Directiva de servicios es aplicable en los presentes asuntos, a excepción del Gobierno alemán e Irlanda.

38. En opinión del Gobierno alemán, el artículo L. 631-7 del Código de la Construcción y de la Vivienda no regula un servicio, sino el cambio de uso de una vivienda. Esta disposición se aplica no solo a los prestadores de servicios que quieren arrendar sus inmuebles por breves períodos de tiempo a clientes de paso, sino a cualquier persona que pretenda cambiar el uso de una vivienda. Este cambio de uso podría consistir, por ejemplo, en destinar el inmueble a alojamiento para personas sin hogar o para refugiados. Se trata de actividades expresamente excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva, conforme a sus considerandos 9 y 27 y a su artículo 2, apartado 2, letra j). Y lo mismo podría decirse de las normas relativas al cambio de uso con el fin de garantizar la disponibilidad de viviendas asequibles en número suficiente.

39. Irlanda considera que el Código de la Construcción y de la Vivienda contiene disposiciones que regulan la ordenación del territorio, en particular de los inmuebles residenciales. El artículo L. 631-7 de dicho Código establece normas concretas relativas al cambio de uso y al uso mixto de las viviendas. A la luz del considerando 9 de la Directiva de servicios, según el cual esta no se aplica a «normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural [ni a las] normas de construcción», esta Directiva no es aplicable al artículo L. 631-7 del Código de la Construcción y de la Vivienda. El objetivo de la normativa francesa es hacer frente a la escasez de viviendas en alquiler, lo que constituye un importante objetivo de política social, mediante la adecuada regulación de la ordenación del territorio y del urbanismo, y no intervenir en el acceso a una determinada actividad o en su ejercicio.

40. En mi opinión, el arrendamiento a título oneroso por breves períodos de tiempo constituye un servicio de naturaleza claramente económica. La autorización del cambio de uso de una vivienda no es sino un requisito que afecta al acceso a la prestación de este servicio en particular.

41. Es evidente que, habida cuenta de la actividad de que se trata, no entra en juego ninguna de las exclusiones del artículo 2, apartados 2 y 3, de la Directiva de servicios.

42. El artículo 2, apartado 2, letra j), de la Directiva de servicios, que excluye los servicios sociales a los que se refiere el Gobierno alemán, claramente no es aplicable a los presentes asuntos. El argumento según el cual las mismas normas que ha de observar el propietario para poder utilizar su inmueble con fines económicos podrían aplicarse también a los cambios en el uso del inmueble con otros fines de naturaleza no económica, como alojamientos sociales, resulta, atendiendo a los claros hechos de los presentes asuntos, altamente especulativo y no requiere mayor profundización.

43. De igual manera, en atención al carácter lucrativo de la remuneración por el servicio,<sup>7</sup> es evidente que la actividad en cuestión no puede calificarse como servicio no económico de interés general en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva de servicios. Por lo tanto, esta exclusión tampoco es aplicable.

44. En realidad, todo indica que se pretendía incluir en el ámbito de aplicación de la Directiva el alquiler de alojamientos, como cualquier otro servicio del sector turístico. Aunque no se haga mención expresa a tal efecto en la Directiva de servicios, el considerando 33 afirma que la Directiva se aplica también a los *servicios relacionados con los inmuebles* y los destinados a los consumidores, incluidos los de *turismo*. Además, aunque ciertamente no es vinculante,<sup>8</sup> el Manual de la Comisión Europea sobre la transposición de la Directiva de servicios también confirma que las actividades de arrendamiento se incluyen entre las que pueden considerarse servicios.<sup>9</sup>

45. El otro argumento formulado por el Gobierno alemán y, especialmente, por Irlanda, relativo al considerando 9, requiere una reflexión más profunda. Según dicho considerando, «la presente Directiva solo se aplica a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio. Así, no se aplica a requisitos tales como normas de tráfico rodado, normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, normas de construcción, ni a las sanciones administrativas impuestas por no cumplir dichas normas, que no regulan específicamente o no afectan específicamente a la actividad del servicio pero que tienen que ser respetadas por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica al igual que por los particulares en su capacidad privada».

46. Estimo conveniente reproducir en su integridad el considerando 9. A partir de su lectura completa, incluidas su primera frase y la segunda parte de la segunda frase, resulta evidente que los argumentos formulados por Irlanda y el Gobierno alemán no pueden prosperar.

47. En primer lugar, es preciso recordar que el considerando 9 no es más que un considerando.<sup>10</sup> La Directiva de servicios no contiene ninguna disposición operativa que establezca a este respecto una exención por categorías como la del artículo 2, apartados 2 y 3, de la Directiva. En mi opinión, por sí mismo y sin la correspondiente disposición en el texto, un considerando no puede establecer una nueva exención por categorías que no tenga reflejo alguno en la parte operativa del texto del acto de la Unión.<sup>11</sup>

48. En segundo lugar, aunque no se detuviese ahí el análisis, como yo entiendo que puede y debe hacer, procede añadir que, en cualquier caso, el considerando 9 tiene un objeto distinto del relativo a la exclusión de una nueva área del ámbito de aplicación de la Directiva.

7 El Gobierno francés señaló en la vista oral, sin que le contradijera a este respecto ninguna otra parte, que el arrendamiento de un inmueble amueblado por breves períodos de tiempo era, de promedio, 1,8 veces más rentable que el arrendamiento a largo plazo de un inmueble amueblado.

8 No obstante, sí tiene valor interpretativo. Véase, en este sentido, la sentencia de 23 de diciembre de 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843), apartado 32.

9 «[L]os Estados miembros tendrán que garantizar que las normas de la Directiva de servicios se apliquen a una amplia gama de actividades, ya se presten a empresas o a consumidores [...] [tales como] los servicios de alquiler [...] y de leasing [...], etc.» Comisión Europea (Dirección General de Mercado Interior y Servicios), Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2007, p. 10.

10 Véanse las conclusiones del Abogado General Szpunar en los asuntos acumulados X y Visser (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2017:397), puntos 130 a 139.

11 Véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de julio de 2005, Alliance for Natural Health y otros (C-154/04 y C-155/04, EU:C:2005:449), apartado 59, y de 21 de diciembre de 2011, Ziolkowski y Szeja (C-424/10 y C-425/10, EU:C:2011:866), apartados 42 y 43. No obstante, obsérvese una visión más generosa del peso normativo de un considerando en la sentencia de 25 de julio de 2018, Confédération paysanne y otros (C-528/16, EU:C:2018:583), apartados 44 a 46 y 51.

49. En su primera frase, el considerando 9 empieza confirmando la regla general según la cual la Directiva se aplica a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicios. Por lo tanto, todas las normas en cualquier ámbito que establezcan un requisito para acceder a un servicio, incluidos los relativos al cambio de uso de un inmueble, están sujetas a la Directiva. Pero se hace una aclaración: la Directiva «solo» se aplica a estos requisitos.

50. Por ello, la segunda frase comienza con un «así» y añade una lista introducida por un ilustrativo «tales como». Sin embargo, lejos de añadir áreas excluidas por categorías del ámbito de aplicación de la Directiva, esta parte de la segunda frase se limita a confirmar que los potenciales prestadores de servicios no pueden oponerse a un régimen regulador general con el argumento de que coarta su libertad ilimitada de prestar servicios. Por lo tanto, estos prestadores no pueden exigir un régimen especial que se aparte del aplicable a los «particulares en su capacidad privada», como añade el considerando al final.

51. En pocas palabras, el considerando 9 no hace sino reafirmar que la Directiva no afecta a las normas de aplicación general que no regulen servicios de forma específica y que se apliquen por igual a particulares y a prestadores de servicios. Este recordatorio afecta con carácter general a todas las áreas del Derecho (regulador). Por este motivo, lógicamente, la lista es solo ilustrativa y comienza con un «tales como», que podría incluir también otras áreas,<sup>12</sup> como, por ejemplo, las normas de medio ambiente y las de seguridad alimentaria. Por último, esta es también la razón de que no exista una disposición operativa correspondiente en ninguno de los artículos de la Directiva que refleje el contenido del considerando 9: este nunca pretendió excluir ningún área específica del ámbito de aplicación de la Directiva. Con él solo se quería recordar que las disposiciones de esta no se pueden utilizar de forma que se socave o vacíe de contenido ningún régimen regulador general aplicable en un Estado miembro.

52. En la vista, la Comisión Europea mencionó, como ejemplo de lo que se pretende con el considerando 9, una hipotética impugnación que un conductor, procedente de un país donde los vehículos circulasen en el lado derecho de la carretera, podría presentar contra la norma de tráfico nacional en un Estado miembro donde circulasen por la izquierda, por constituir dicha norma un requisito que limita su acceso a la prestación de servicios en otro Estado miembro. Sin querer entrar en el sin duda apasionante debate relativo a la aplicabilidad o no del artículo 56 TFUE o de la Directiva de servicios a los servicios de transporte, el ejemplo expuesto resulta realmente ilustrativo. Cabe imaginar otros muchos: un potencial prestador de servicios que impugnase planes urbanísticos u otras disposiciones sobre urbanismo, o recursos presentados contra la forma en que se registran las declaraciones fiscales, contra la manera de administrar los registros de antecedentes penales, o contra la forma de adoptar las normas medioambientales sobre emisiones y contaminación, etcétera. Las normas nacionales de cualquiera de estos regímenes reguladores generalmente aplicables podrían ser impugnadas siempre con el mismo argumento: que su propia existencia constituye una limitación para una libre prestación de servicios sin restricción alguna.

53. Como indica el considerando 9, esto es exactamente lo que se supone que queda excluido. Los denominadores comunes de todos estos ejemplos son el carácter remoto y la instrumentalidad. Las normas que rigen (el acceso a) los servicios están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva, mientras que las normas de aplicación general que no diferencian en modo alguno entre los prestadores de servicios y los particulares no lo están. Tal como confirma la primera frase del considerando 9, los requisitos relativos a las condiciones de acceso a la prestación de un servicio están claramente incluidos, *sea cual sea el ámbito del Derecho* del que emanen.

<sup>12</sup> De lo contrario, cuando menos, sería una forma de redactar ciertamente peculiar si esta lista se interpretase como una enumeración de exclusiones (por categorías) del ámbito de aplicación de la Directiva que pudiera ampliarse a voluntad y sin ningún criterio general que orientase sobre su naturaleza.

54. Esta lógica es muy diferente de la que subyace al argumento de Irlanda y del Gobierno alemán, quienes básicamente sugieren entender la frase «normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural» como otra exclusión por categorías del ámbito de aplicación de la Directiva. Por lo tanto, cualquier norma nacional que afectase a la ordenación del territorio, al urbanismo o a la ordenación rural nunca podría quedar sujeta a esta, lo cual no es ni puede ser así.

55. En tercer lugar, en una línea similar, la distinción entre normas inmobiliarias, en la que se basa el considerando 9, en función de si regulan o afectan específicamente al acceso o al ejercicio de una actividad de servicios, ya fue objeto de atención por el Tribunal de Justicia en la sentencia Visser.<sup>13</sup>

56. El asunto Visser versaba sobre las normas contenidas en un plan urbanístico municipal que prohibían la actividad de comercio minorista de productos no voluminosos en zonas geográficas situadas fuera del centro de la ciudad de un municipio neerlandés. En tal situación, dentro de la valoración del plan urbanístico, el Tribunal de Justicia se centró en la actividad económica en cuestión, antes que en la naturaleza del plan en sí como medida relativa a la ordenación del territorio y al urbanismo. En particular, señaló que «las normas controvertidas en el litigio principal, aunque [...] tengan como finalidad preservar la habitabilidad del centro de la ciudad del [mencionado] municipio [...] y evitar la existencia de locales desocupados en zona urbana en el marco de una política de ordenación del territorio, también tienen como objeto específico determinar las zonas geográficas en las que pueden implantarse ciertas actividades de comercio minorista».<sup>14</sup> Partiendo de esta premisa, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que las normas se dirigían exclusivamente a las personas que pretendían desarrollar esas actividades en dichas zonas geográficas, con exclusión de los particulares en su capacidad privada.

57. De la citada sentencia se deduce que, al examinar normas inmobiliarias, cuando los inmuebles se utilizan con ánimo de lucro, el Tribunal de Justicia diferencia entre el *objeto específico* de las normas y su *finalidad* general. El hecho de que la (principal) finalidad tenga que ver, sobre todo, con el urbanismo no impide que las normas estén sujetas a la Directiva de servicios si su objeto específico es una actividad económica. Conforme a su considerando 9, la Directiva de servicios es aplicable a las normas que regulen o afecten específicamente al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio.<sup>15</sup>

58. Por lo tanto, de la sentencia Visser se infiere claramente que las normas relativas al uso de inmuebles estarán comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva de servicios en la medida en que afecten a actividades económicas y, con ello, tengan efectos sobre el acceso al mercado de servicios o al ejercicio de una actividad de servicios.<sup>16</sup>

59. En los presentes casos, al igual que en el asunto Visser, las normas de que se trata también son de carácter dual. Forman parte de un cuerpo normativo que supedita a autorización los «cambios de uso» de los inmuebles destinados a vivienda, lo que indica una estrecha relación con la ordenación del territorio o el urbanismo. Sin embargo, estas normas también son fundamentales para el acceso a una determinada actividad económica y su ejercicio.

60. No obstante, en cuarto y último lugar, este caso presenta una peculiaridad que lo hace diferente del asunto Visser y que quizá refleje, si bien de forma diferente, las reservas expresadas por el Gobierno alemán e Irlanda. En el asunto Visser, aunque las normas eran aplicables sin distinción, se podía decir que, por su propia naturaleza, iban dirigidas a un grupo específico de proveedores. La actividad económica a la que, en realidad, se refería el plan urbanístico en cuestión solo podía ser desarrollada, lógicamente, por un determinado grupo de prestadores de servicios dedicados a esa actividad.

<sup>13</sup> Sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser (C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44) (en lo sucesivo, «sentencia Visser»).

<sup>14</sup> *Ibid.*, apartado 124.

<sup>15</sup> *Ibid.*, apartados 123 y 124.

<sup>16</sup> Aparte del considerando 9, primera frase, véanse los artículos 4, apartado 6, y 9, apartado 1, de la Directiva de servicios, que insisten también en el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio.

61. A diferencia del asunto *Visser*, en el presente caso no hay ningún grupo (profesional) identificable de prestadores de servicios, ni tampoco existe ningún grupo claramente definido de destinatarios de los servicios. Ni unos ni otros son profesionales.

62. A este respecto, estoy de acuerdo en que las normas sobre el cambio de uso de un inmueble, en cierto modo, se aplican sin distinción a cualquier cambio en el uso de un inmueble, no necesariamente solo al arrendamiento de inmuebles amueblados durante breves períodos de tiempo. Pero esto es en parte así por la propia naturaleza de la economía colaborativa, en la que se difuminan los límites entre los proveedores profesionales y los no profesionales.<sup>17</sup> En tales circunstancias, a menudo la única forma de poder regular efectivamente esta actividad ha de ser con normas generalmente aplicables. Dicho de otra manera, si todo el mundo es un prestador de servicios, el criterio según el cual las únicas normas sometidas a la Directiva son las que se refieren específicamente a una actividad de servicios (y no las aplicables a otras personas que actúen en el ámbito privado) pierde gran parte de su valor distintivo.

63. En resumen, basta con que las normas generalmente aplicables, sea cual sea su naturaleza, se refieran o afecten a la prestación de un servicio, de modo que volvemos a la afirmación básica de la primera frase del considerando 9. Así queda patente en los presentes asuntos, en los que el legislador nacional ha optado por hacer que la autorización para el cambio de uso de un inmueble constituya la condición fundamental de acceso a un cierto tipo de servicio claramente económico: el arrendamiento de inmuebles amueblados durante breves períodos de tiempo. Por lo tanto, en mi opinión, dichas normas nacionales están claramente comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva de servicios.

## ***B. Disposiciones pertinentes de la Directiva de servicios***

### *1. Régimen de autorización o requisito*

64. Con su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, qué disposiciones de la Directiva de servicios son aplicables en los procedimientos principales: las del capítulo III, sección 1 (artículos 9 a 13), sobre las autorizaciones, que se ocupan de los regímenes de autorización y los requisitos aplicables, o las de la sección 2 (artículos 14 y 15) del mismo capítulo, sobre los requisitos prohibidos o supeditados a evaluación.

65. El artículo 4, punto 6, de la Directiva de servicios define el *régimen de autorización* como «cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio».

66. El artículo 4, punto 7, de la Directiva de servicios define el *requisito* como «cualquier obligación, prohibición, condición o límite previstos en las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros o derivados de la jurisprudencia, de las prácticas administrativas, de las normas de los colegios profesionales o de las normas colectivas de asociaciones o de organismos profesionales».

<sup>17</sup> Sobre las dificultades que plantea la economía colaborativa para la regulación jurídica en general, véase, por ejemplo, Conseil d'État, *Puissance publique et plateformes numériques: accompagner l'ubérisation*, Étude annuelle 2017, La Documentation Française, 2017.

67. Los regímenes de autorización y los requisitos impuestos por los Estados miembros tienen algo en común: en principio, ambos están prohibidos por la Directiva de servicios (o por los Tratados),<sup>18</sup> pues se da por hecho que restringen el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio. Sin embargo, difieren en cuanto a la naturaleza de la restricción que imponen.

68. Un régimen de autorización puede implicar la adopción de una *decisión individual ex ante* dirigida al solicitante, tal como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia Visser, en forma de «un acto formal obtenido después de un trámite que los prestadores [de servicios] hayan tenido que hacer» para desarrollar sus actividades económicas.<sup>19</sup> Puede tratarse, por ejemplo, de la autorización solicitada por una persona para operar el transporte de pasajeros por vía navegable, o para explotar un negocio de prostitución en escaparates;<sup>20</sup> una concesión de bienes en el dominio público adjudicada por las autoridades públicas para el ejercicio de actividades turístico-recreativas;<sup>21</sup> una autorización para almacenar artículos pirotécnicos destinados al comercio minorista;<sup>22</sup> o una autorización para expedir determinados títulos universitarios.<sup>23</sup>

69. En cambio, la existencia de un *requisito* no exige una decisión individual *ex ante* sobre la concesión un derecho subjetivo. Un requisito es una norma general e impersonal que existe y se aplica a todos los proveedores de servicios, independientemente de cualquier acto que se realice o de cualquier trámite que se siga para obtener el tipo de decisión individual de autorización que se desea para la actividad prevista. Por ejemplo, como en el asunto Visser, puede tratarse de una prohibición, incluida en un plan urbanístico aprobado por el ayuntamiento de una ciudad, de desarrollar una actividad de comercio al por menor de productos en una determinada zona de la ciudad,<sup>24</sup> o bien cualquier otra regla o limitación general aplicable por ley a un cierto tipo de actividad de servicios.

70. Volviendo a los presentes asuntos, es preciso subrayar, desde el principio, que el capítulo III de la Directiva de servicios, que contiene las disposiciones sobre los regímenes de autorización y sobre los requisitos pertinentes, es aplicable a los hechos de que se trata en los procedimientos principales, aunque no exista un elemento transfronterizo. En efecto, según el Tribunal de Justicia, las disposiciones del capítulo III son igualmente aplicables a las situaciones meramente internas.<sup>25</sup>

71. En cuanto a las disposiciones del capítulo III específicamente aplicables a los presentes asuntos, es evidente que las normas controvertidas constituyen un régimen de autorización, no un requisito. Los propietarios que deseen arrendar sus inmuebles amueblados durante breves períodos de tiempo deben seguir un procedimiento administrativo para obtener del alcalde, si se cumplen las condiciones exigidas, una autorización administrativa formal. Esta permite a dichos propietarios ofrecer sus inmuebles en el mercado del arrendamiento de inmuebles amueblados por breves períodos de tiempo, es decir, ejercer actividades de servicios.

72. En consecuencia, la legislación nacional, junto con los reglamentos municipales de desarrollo de que se trata, constituye un régimen de autorización en el sentido del artículo 4, punto 6, de la Directiva de servicios. Por lo tanto, los presentes asuntos deben examinarse desde la perspectiva de la sección 1 del capítulo III, relativa a las autorizaciones y, en particular, de sus artículos 9 y 10.

18 En lo concerniente a regímenes de autorización concretos en virtud de las disposiciones de los Tratados véanse, por ejemplo, las sentencias de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-400/08, EU:C:2011:172), apartados 65 a 70, y de 22 de junio de 2017, Unibet International, (C-49/16, EU:C:2017:491), apartado 33 y jurisprudencia citada.

19 Véase la sentencia Visser, apartado 115.

20 Sentencia de 1 de octubre de 2015, Trijber y Harmsen (C-340/14 y C-341/14, EU:C:2015:641), donde se dio por hecho que las dos normativas controvertidas constituían regímenes de autorización.

21 Véase la sentencia de 14 de julio de 2016, Promoimpresa y otros (C-458/14 y C-67/15, EU:C:2016:558), apartado 41.

22 Véase la sentencia de 26 de septiembre de 2018, Van Gennip y otros (C-137/17, EU:C:2018:771).

23 Véase la sentencia de 4 de julio de 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563), apartado 64.

24 Véase la sentencia Visser, apartados 119 y 120.

25 Véase la sentencia Visser, apartado 110.

## 2. Los artículos 9 y 10 como marco del análisis

73. Las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta se refieren al artículo 9, apartado 1, mientras que la quinta y la sexta se centran en el artículo 10, apartado 2. Para responder a estas cuestiones, es necesario determinar el ámbito de aplicación de los artículos 9 y 10 y la relación que existe entre ellos.

74. El artículo 9, apartado 1, de la Directiva de servicios prohíbe a los Estados miembros supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización, a no ser que: a) el régimen de autorización no sea discriminatorio para el prestador de que se trate; b) la necesidad de un régimen de autorización esté justificada por una razón imperiosa de interés general, y c) el objetivo perseguido no se pueda conseguir mediante una medida menos restrictiva.

75. Por su parte, el artículo 10, apartado 2, especifica los criterios en que se debe basar un régimen de autorización para delimitar el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes con el fin de que dicha facultad no se ejerza de forma arbitraria. Estos criterios deben: a) no ser discriminatorios; b) estar justificados por una razón imperiosa de interés general; c) ser proporcionados a dicho objetivo de interés general; d) ser claros e inequívocos; e) ser objetivos; f) ser hechos públicos con antelación, y g) ser transparentes y accesibles.

76. Entre los intervinientes en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia que se han pronunciado expresamente sobre el ámbito de aplicación de los artículos 9, apartado 1, y 10, apartado 2, de la Directiva de servicios, los Gobiernos alemán, español y francés alegan, en esencia, que el artículo 10 se aplica en el ámbito municipal (la deliberación de la junta municipal), en contraposición con las disposiciones nacionales que autorizan la adopción de medidas de carácter municipal. Por lo tanto, solo las primeras deben examinarse a la luz de los criterios establecidos en el artículo 10, apartado 2.

77. En opinión de Irlanda y la Comisión, mientras que el artículo 9 atañe a la legalidad de un régimen de autorización, el artículo 10 se refiere a las condiciones que se deben satisfacer para obtener la autorización dentro de un régimen de autorización que, en sí mismo, está justificado (es decir, a la aplicación individual del régimen). Dado que los recurrentes no solicitaron la autorización en el marco de los procedimientos principales, el artículo 10 no es relevante para resolver estos litigios.

78. Por su parte, el Gobierno de los Países Bajos sostiene que el artículo 9 se aplica al régimen de autorización en sí, mientras que el artículo 10 versa sobre las condiciones individuales de autorización, habitualmente de rango local. Sin embargo, dado que ambos establecen las condiciones de la autorización, *tanto* la legislación nacional *como* la normativa municipal deben valorarse con arreglo al artículo 10.

79. Admito que parte de la incertidumbre que existe en torno a estos problemas se debe al hecho de que, como ya he expuesto, las normas emanan de dos niveles diferentes del poder público y el órgano jurisdiccional nacional ha planteado sus cuestiones solo en relación con el nivel nacional,<sup>26</sup> invocando al mismo tiempo una serie de disposiciones de la Directiva de servicios.

80. Además, no deja de haber un cierto grado de solapamiento entre el artículo 9, apartado 1, y el artículo 10, apartado 2, de la Directiva de servicios. Reconozco que, aunque es posible identificar una diferencia abstracta y conceptual entre los dos artículos, si se atiende a los detalles y, sobre todo, si se examinan los criterios por separado o las condiciones de un régimen de autorización, el límite entre ellos se hace un tanto borroso.

<sup>26</sup> Puntos 31 a 35 de las presentes conclusiones.

81. Sin embargo, hechas estas precisiones, me atrevo a sugerir que el artículo 9 se refiere a una *fase diferente* del proceso de autorización que el artículo 10. El artículo 9 trata de la cuestión de si, de hecho, para un determinado tipo de servicio, puede haber un régimen de autorización.<sup>27</sup> El artículo 10 va un paso más adelante: una vez superada la prueba del artículo 9 y reconocida la necesidad de un régimen de autorización, el artículo 10 se centra en los criterios específicos que debe satisfacer un régimen de autorización concreto. El artículo 10 deja bien claro que todo régimen de autorización debe estar concebido de manera que cumpla los siete criterios establecidos en su apartado 2.<sup>28</sup> El hecho de que «los regímenes de autorización deb[a]n basarse en criterios» confirma que el artículo 10 se ocupa primordialmente del diseño específico de dichos regímenes. Estos deben concebirse de antemano de tal manera que, cuando se resuelvan las solicitudes de autorización en el caso concreto, las autoridades competentes no puedan ejercer su facultad de apreciación de manera arbitraria, tal como exige el artículo 10, apartado 1.

82. En resumen, la cuestión del artículo 9 es si ha de existir acaso un régimen de autorización para este tipo de servicios, mientras que la del artículo 10 versa sobre los criterios y condiciones que ha de cumplir tal régimen de autorización.

83. Habida cuenta de las distintas funciones que asume cada uno de estos dos artículos, resulta irrelevante la cuestión del origen de las normas (nacional, regional o local). Es probable que, en la práctica, respecto a las normas de los Estados miembros, el más alto nivel de poder público establezca el marco general (incluida la apreciación de la necesidad de un régimen de autorización, en primer lugar), encomendando a los niveles inferiores o locales la concreción o la adaptación local de los detalles (incluidas las condiciones concretas o adicionales de los regímenes de autorización).

84. Es una división de tareas lógica. No obstante, también es totalmente circunstancial. No se puede descartar totalmente que el artículo 9 llegue a aplicarse a normas de origen local, y el artículo 10, a normas de origen nacional.<sup>29</sup> Lo importante es el contenido de la normativa, no su origen.

85. En el contexto de los presentes asuntos, la cuestión de si, en primer lugar, es necesario un régimen de autorización debe examinarse atendiendo a las tres condiciones enumeradas en el artículo 9, apartado 1. Sin embargo, las condiciones concretas en que se ha de expedir la autorización, incluida, en particular, la compensación requerida por la Ciudad de París, deben valorarse a la luz de las condiciones del artículo 10, apartado 2.

### ***C. Compatibilidad del régimen de autorización con la Directiva de servicios***

86. En esta parte de mis conclusiones, quisiera examinar las razones imperiosas de interés general que han sido alegadas para justificar el régimen de autorización (1), antes de pasar a tratar el aspecto clave de la proporcionalidad (2). Por último, haré una serie de observaciones sobre las demás condiciones que debe cumplir un régimen de autorización en virtud del artículo 10, apartado 2, de la Directiva de servicios (3).

<sup>27</sup> Manifestando así el principio general según el cual, salvo que sea absolutamente necesario, el acceso a la prestación de servicios no debe supeditarse a ningún régimen de autorización (véase el punto 67 de las presentes conclusiones).

<sup>28</sup> Algunos de estos criterios también han sido mencionados por el Tribunal de Justicia en relación con las disposiciones de Derecho primario sobre la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento. Véanse, en este sentido, por ejemplo, las sentencias de 3 de junio de 2010, Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307), apartado 50 y la jurisprudencia citada, y de 13 de febrero de 2014, Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68), apartado 27, en las que el Tribunal de Justicia exigió que los regímenes de autorización previa se basasen en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano por las empresas interesadas.

<sup>29</sup> Tal como confirma también el Manual de la Comisión sobre la transposición de la Directiva de servicios, en la página 27: «Los criterios establecidos en el artículo 10, apartado 2, son aplicables a los regímenes de autorización que regulen el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio a todas las escalas». El subrayado es mío.

87. No obstante, antes que nada, es conveniente recordar el contexto general de los presentes asuntos. Aquí son de especial importancia dos derechos reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»): el artículo 16 (libertad de empresa) y el artículo 17 (derecho a la propiedad).

88. Es jurisprudencia asentada que la protección conferida por el artículo 16 de la Carta implica la libertad para ejercer una actividad económica o mercantil.<sup>30</sup> La libertad de empresa no es una prerrogativa absoluta, sino que debe tomarse en consideración atendiendo a su función dentro de la sociedad.<sup>31</sup> Por lo tanto, la libertad de empresa puede estar sometida a un amplio abanico de intervenciones del poder público que establezcan limitaciones al ejercicio de la actividad económica en aras del interés general. En principio, con arreglo al artículo 52, apartado 1, de la Carta, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades en ella reconocidos deberá ser establecida por la ley, respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades, respetar el principio de proporcionalidad y responder efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.<sup>32</sup>

89. El artículo 17 de la Carta es una disposición destinada a conferir derechos a los particulares.<sup>33</sup> Sin embargo, el derecho de propiedad garantizado por ese artículo no tiene tampoco carácter absoluto y su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por la Unión.<sup>34</sup>

90. De conformidad con el artículo 52, apartado 3, de la Carta, cuando se interprete el artículo 17, debe tomarse en consideración la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») sobre el Protocolo n.º 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH») como umbral de protección mínima.<sup>35</sup>

91. A este respecto, el artículo 1, párrafo segundo, del Protocolo n.º 1 del CEDH habilita a los Estados para *reglamentar el uso de los bienes* de acuerdo con el interés general. Esto es así, en particular, en el ámbito de la vivienda, que constituye un elemento esencial de la política social y económica. Según el TEDH, para desarrollar estas políticas, el legislador debe gozar de un amplio margen de apreciación, tanto respecto a la existencia de un problema de interés público que requiere medidas de reglamentación, como respecto a la elección de las normas detalladas dirigidas a aplicar dichas medidas. No obstante, es preciso alcanzar un equilibrio equitativo entre las exigencias del interés

30 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 22 de enero de 2013, *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28), apartado 42; de 17 de octubre de 2013, *Schaible* (C-101/12, EU:C:2013:661), apartado 25; y de 4 de mayo de 2016, *Pillbox 38* (C-477/14, EU:C:2016:324), apartado 155.

31 Véanse las sentencias de 22 de enero de 2013, *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28), apartado 45 y la jurisprudencia citada; de 17 de octubre de 2013, *Schaible* (C-101/12, EU:C:2013:661), apartado 28; y de 21 de diciembre de 2016, *AGET Iraklis* (C-201/15, EU:C:2016:972), apartado 85.

32 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 22 de enero de 2013, *Sky Österreich* (C-283/11, EU:C:2013:28), apartados 46 a 48, y de 20 de diciembre de 2017, *Polkomtel* (C-277/16, EU:C:2017:989), apartado 51.

33 Véase, por ejemplo, la sentencia de 21 de mayo de 2019, *Comisión/Hungría* (usufructo de terreno agrícola) (C-235/17, EU:C:2019:432), apartado 68 y jurisprudencia citada.

34 Véase, por ejemplo, la sentencia de 13 de junio de 2017, *Florescu y otros* (C-258/14, EU:C:2017:448), apartado 51 y jurisprudencia citada.

35 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 15 de marzo de 2017, *Al Chodor* (C-528/15, EU:C:2017:213), apartado 37; de 13 de junio de 2017, *Florescu y otros* (C-258/14, EU:C:2017:448), apartado 49; y de 12 de febrero de 2019, *TC* (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108), apartado 57.

general de la comunidad y las exigencias de la protección de los derechos fundamentales de los individuos. Por sí sola, la posible existencia de soluciones alternativas no excluye la justificación de la normativa controvertida. Sin embargo, esta no debe imponer una carga desproporcionada y excesiva a los propietarios que rebase el margen de apreciación que corresponde al Estado.<sup>36</sup>

92. Quisiera subrayar tres aspectos que, en mi opinión, son decisivos para todo el análisis de la compatibilidad que abordo a continuación, tanto por lo que respecta a la identificación de una razón imperiosa de interés general como (en particular) con respecto al examen de la proporcionalidad.

93. En primer lugar, aunque, conforme a la estructura de los asuntos sometidos al Tribunal de Justicia, la libertad de empresa y el derecho a la propiedad van a ser analizados desde el punto de vista de la Directiva de servicios y de la libertad de establecimiento, ninguno de ellos es absoluto. Todo lo contrario: ambos pueden someterse a limitaciones. En particular, la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo citada da muestra de una gran sabiduría al actuar con notable tacto respecto a las medidas nacionales relativas únicamente a la *reglamentación del uso* de los bienes (inmuebles). En otras palabras, siempre que la reglamentación del uso no constituya una restricción tan severa que, en la práctica, equivalga a la expropiación o depreciación de los bienes en sí, se permiten las restricciones de estos derechos, incluso de alcance sustancial.

94. En segundo lugar, esto se traduce en la intensidad del control. En mi opinión, en las dos fases (la de identificación de una razón imperiosa de interés general y, en particular, la de la proporcionalidad) se pueden plantear diversas soluciones. La única solución proporcionada no es necesariamente la menos onerosa para el propietario individual del inmueble: este es solo uno de los factores que se deben tener en cuenta en una ecuación harto compleja. En vez de una única solución, hay todo un abanico de opciones que superarían el examen de la proporcionalidad: no existe un único resultado inevitable, sino un amplio espectro, una zona de soluciones imaginables con diferentes posibles resultados, todos los cuales se pueden considerar proporcionados.

95. En tercer lugar, los casos en que la libertad de empresa no se limita para todo el mundo de la misma manera, en aras de un interés social o comunitario, revisten una mayor complejidad a la hora de alcanzar el equilibrio general. En tales casos, se permite a algunas personas desarrollar libremente la actividad que desean y, a otras, no. Los derechos e intereses de los potenciales prestadores de algunos servicios se sopesan (y, en su caso, se ven limitados) no solo en relación con los intereses sociales de la comunidad, sino también, en la dimensión horizontal, en relación con exactamente los mismos derechos de otras personas. De este modo, la libertad de una persona para prestar un servicio compite con el interés de otras que desean prestar ese mismo servicio. En un mundo de recursos, capacidades y autorizaciones limitados, el precio de conceder acceso a una persona con frecuencia puede ser denegárselo a su vecino.

<sup>36</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias del TEDH de 19 de diciembre de 1989, Mellacher y otros c. Austria (CE:ECHR:1989:1219JUD001052283), §§ 45, 48, 53 y 55, sobre las reducciones de la renta impuestas, con fines sociales, por el Estado a los propietarios, privándoles así de parte de los rendimientos inmobiliarios; de 19 de junio de 2006, Hutten-Czapska c. Polonia (CE:ECHR:2006:0619JUD003501497), §§ 167, 224 y 225, que declaró desproporcionada la carga impuesta a los arrendadores por un régimen estatal de regulación de las rentas, con la clara finalidad de mitigar la escasez de apartamentos en alquiler a precios asequibles en Polonia; de 26 de septiembre de 2006, Fleri Soler y Camilleri c. Malta (CE:ECHR:2006:0926JUD003534905), §§ 60, 68 y 75, en relación con una medida estatal que sometía el inmueble del propietario a un arrendamiento indefinido; de 12 de junio de 2012, Lindheim y otros c. Noruega (CE:ECHR:2012:0612JUD001322108), §§ 134 y 135, que declaró desproporcionada la carga social y financiera impuesta al arrendador, al permitir al arrendatario exigir la prórroga indefinida del contrato de arrendamiento sin variar las condiciones, en lugar de la resolución.

### *1. Razón imperiosa de interés general*

96. El artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva de servicios exige que la necesidad del régimen de autorización esté justificada por una razón imperiosa de interés general. El artículo 10, apartado 2, letra b), requiere que los criterios en que se basen los regímenes de autorización estén, a su vez, justificados por una razón imperiosa. Dado que en ambas disposiciones se usan exactamente los mismos términos sobre este aspecto concreto, considero que puede valorarse conjuntamente la existencia de un interés general aceptable para ambos fines: la necesidad de establecer un régimen de autorización en virtud del artículo 9 y los criterios de dicho régimen con arreglo al artículo 10.

97. Los recurrentes entienden que no hay ninguna razón imperiosa de interés general que justifique las disposiciones controvertidas. Los demás intervinientes en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia han aludido a diversas posibles razones de justificación: solucionar la escasez de viviendas; ofrecer alojamiento asequible y en cantidad suficiente; seguir una política social de vivienda; proteger el entorno urbano; luchar contra la presión inmobiliaria; proteger a los consumidores; garantizar la eficacia de las inspecciones fiscales; fomentar el comercio justo; y proteger a los destinatarios de servicios de alojamiento.

98. Según la Ciudad de París y el Gobierno francés, el objetivo de las disposiciones controvertidas es, ante todo, combatir la escasez de viviendas (y la consiguiente alza de los precios) en ciertas áreas (generalmente, centros de atracción turística), que, al menos en parte, se debe a que los propietarios tienden a preferir arrendar sus viviendas por breves períodos de tiempo y no por períodos prolongados.<sup>37</sup>

99. Sin ánimo de comentar ni de desvirtuar en modo alguno los demás objetivos propuestos en el curso del procedimiento, no tengo ningún reparo en admitir que combatir la escasez estructural de vivienda, por un lado, y proteger el entorno urbano, por otro, son argumentos perfectamente válidos para justificar, juntos o por separado, tanto el establecimiento del régimen de autorización —con arreglo al artículo 9, apartado 1, letra b)— como su configuración concreta y las condiciones que en él se establecen —con arreglo al artículo 10, apartado 2, letra b)—.

100. El artículo 4, punto 8, de la Directiva de servicios reconoce expresamente la protección del entorno urbano y los objetivos de la política social como razones imperiosas de interés general. Se trata de objetivos expresados en términos tan amplios que, ciertamente, pueden abarcar otros objetivos más específicos.

101. Además, el considerando 40 de la Directiva de servicios deja claro que el concepto de «razones imperiosas de interés general» ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia y «puede seguir evolucionando». A este respecto, si bien en relación con la libre circulación de capitales, el Tribunal de Justicia ha admitido una serie de posibles razones justificativas que son de relevancia para los presentes litigios. En particular, ha aceptado expresamente razones vinculadas a la política de vivienda dirigida a luchar contra la presión inmobiliaria.<sup>38</sup> Asimismo, el Tribunal de Justicia ha admitido los requisitos que garantizan una oferta de vivienda suficiente para determinadas categorías de la población local o los más desfavorecidos,<sup>39</sup> y disposiciones nacionales dirigidas a preservar la

<sup>37</sup> Conviene señalar que el Gobierno francés sugirió en la vista que el arrendamiento de inmuebles amueblados por breves períodos de tiempo es significativamente más rentable que el arrendamiento de larga duración (véase la nota a pie de página 7 de las presentes conclusiones).

<sup>38</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 23 de septiembre de 2003, Ospelt y Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493), apartado 39, donde el Tribunal de Justicia declaró, en particular, que favorecer un uso razonable de las tierras disponibles, luchando contra la presión inmobiliaria, constituye un objetivo social legítimo, y de 1 de octubre de 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593), apartados 29 y 30 y la jurisprudencia citada, donde el Tribunal de Justicia recordó que es lícito que las normas nacionales restrinjan la libertad de circulación en aras de objetivos dirigidos a luchar contra la presión inmobiliaria y a mantener una población permanente en el medio rural con fines de ordenación del territorio.

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia de 8 de mayo de 2013, Libert y otros (C-197/11 y C-203/11, EU:C:2013:288), apartados 49 a 52.

habitabilidad del centro de la ciudad para una adecuada ordenación del territorio.<sup>40</sup> El Tribunal de Justicia también ha tenido ya en cuenta «determinadas características que definen la situación del mercado nacional de que se trata en el asunto principal, como la escasez estructural de viviendas y una densidad de población especialmente alta».<sup>41</sup>

102. El hecho de que ya se encuentre en la jurisprudencia suficiente apoyo del Tribunal de Justicia para admitir los objetivos de combatir la escasez estructural de viviendas y de proteger el entorno urbano no obsta para que ambos objetivos estén justificados al margen de que exista tal jurisprudencia. Como ya he expuesto, la categoría «razones imperiosas de interés general», al igual que cualquier otra categoría de «objetivos legítimos», no es una lista estática y cerrada. En el ámbito de la Directiva de servicios, es evidente que el artículo 4, punto 8, no contiene sino una ilustración, precedida de la frase «incluidas las siguientes».

103. En definitiva, combatir la escasez de viviendas y tratar de garantizar la disponibilidad de un número suficiente de alojamientos (para largas estancias) asequibles (en particular, en grandes ciudades), así como la protección del entorno urbano, son justificaciones válidas para el establecimiento de regímenes de autorización basados en gran medida en la política social. De igual manera, estas razones pueden ser invocadas para justificar los criterios de un régimen de autorización.

104. Sin embargo, dado que el Gobierno francés y la Ciudad de París han aludido principalmente al objetivo de combatir la escasez de vivienda (para largas estancias) en determinadas áreas, tanto respecto a la necesidad de introducir el régimen de autorización como en cuanto a sus condiciones concretas, sobre todo la debatida exigencia de una compensación en la Ciudad de París, examinaré a continuación la proporcionalidad de los medios elegidos, atendiendo a este objetivo en particular.

## 2. Proporcionalidad

105. Con arreglo al artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva de servicios, el establecimiento de un régimen de autorización es lícito si el objetivo perseguido no se puede conseguir mediante una medida menos restrictiva, en concreto porque un control *a posteriori* se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz. De conformidad con el artículo 10, apartado 2, letra c), las condiciones o los criterios de la concesión de la autorización deben ser proporcionados al objetivo de interés general propuesto.

106. Los recurrentes alegan que el régimen de autorización controvertido no es apto para lograr el objetivo de combatir la escasez de vivienda, pues no disuade necesariamente a los propietarios de ofrecer sus inmuebles para el alquiler de alojamientos amueblados por breves períodos de tiempo. Consideran que, en París, el requisito de la compensación es excesivamente restrictivo y dificulta, o incluso hace imposible, arrendar inmuebles amueblados a turistas. Podrían haberse contemplado mecanismos legales menos restrictivos, como el establecimiento de un impuesto. En opinión de la Ciudad de París, ninguna medida menos onerosa podría alcanzar el objetivo perseguido, ya fuera un sistema declarativo o una limitación del número de noches durante las cuales se pueden arrendar inmuebles amueblados por breves períodos de tiempo.

107. Los Gobiernos de los Estados miembros que se han pronunciado sobre la proporcionalidad entienden que las disposiciones controvertidas son adecuadas y proporcionadas.

<sup>40</sup> Véase la sentencia Visser, apartados 134 y 135.

<sup>41</sup> Véase la sentencia de 1 de octubre de 2009, Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, EU:C:2009:593), apartado 30, en relación con el requisito de autorización previa para invertir en un proyecto inmobiliario. Véase también, en este sentido, la sentencia de 15 de octubre de 2009, Busley y Cibrian Fernandez (C-35/08, EU:C:2009:625), apartado 32.

108. La Comisión considera que el órgano jurisdiccional remitente no ha aportado suficiente información para poder determinar si las normas (nacionales) en cuestión son proporcionadas. Sin embargo, afirma que algunos elementos sugieren que sí lo son; por ejemplo, la exclusión de su ámbito de aplicación de la residencia principal de los propietarios, el mecanismo de compensación, la aplicación municipal y la opción de introducir autorizaciones temporales.

109. La proporcionalidad implica que las medidas en cuestión sean adecuadas para garantizar el cumplimiento del objetivo perseguido, que no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo y que no puedan ser sustituidas por otras medidas menos restrictivas que permitan alcanzar el mismo resultado.<sup>42</sup>

110. En mi opinión, aunque el establecimiento del régimen de autorización en virtud del artículo 9, apartado 1, de la Directiva de servicios es proporcionado, no está tan clara, a la luz del artículo 10, apartado 2, la proporcionalidad de la exigencia de una compensación, que se impone como condición esencial para la concesión de la autorización.

*a) Proporcionalidad de la necesidad de autorización con arreglo al artículo 9, apartado 1, letra c)*

111. En primer lugar, tal como expresamente se indica en el artículo 9, apartado 1, letra c), de la Directiva de servicios, un régimen de autorización normalmente será proporcionado si los controles *a posteriori* no bastan para alcanzar el objetivo perseguido.

112. En segundo lugar, para que sea proporcionada, la determinación de si es necesario un régimen de autorización debe basarse en datos específicos sobre el mercado de la vivienda en las ciudades donde se plantea el establecimiento de tal régimen. En la vista, la Comisión afirmó que los regímenes nacionales debían basarse en pruebas específicas relativas a la situación del mercado de la vivienda. Yo estoy de acuerdo. No obstante, sin ánimo de subestimar la importancia de tales pruebas para las disposiciones nacionales, donde realmente son fundamentales es en el ámbito local, precisamente a efectos de encontrar una solución proporcionada a la luz de las circunstancias locales concretas.

113. En tercer lugar, respecto al acceso al mercado de los inmuebles para estancias breves, los regímenes de autorización deben ser justos y abiertos a todos los interesados. Tal como exige el artículo 9, apartado 1, letra a), estos regímenes no deben ser discriminatorios. La discriminación por razones de nacionalidad<sup>43</sup> no es la única forma de discriminación que se excluye. El hecho de que la Directiva se aplique a situaciones meramente internas (en su capítulo III) da a entender que los criterios de no discriminación se aplican con carácter más general a otras razones, como las mencionadas en el artículo 21, apartado 1, de la Carta.

114. En tales circunstancias, no veo nada que pueda arrojar dudas sobre la necesidad de establecer un régimen de autorización en sí, habida cuenta del objetivo declarado de combatir la escasez de viviendas y preservar el mercado de alojamientos de larga duración.

115. En primer lugar, si el objetivo es preservar la disponibilidad de determinados bienes o servicios en un determinado mercado (el de los alojamientos de larga duración), distarían mucho de ser eficaces los controles *a posteriori*, con los que inevitablemente se comprobará que dichos bienes o servicios han salido del mercado para entrar en otro, aparentemente más rentable (el de los alojamientos de corta duración). Por lo tanto, si el objetivo es regular o evitar la salida del mercado, resultan indispensables las autorizaciones previas para salir de él.

<sup>42</sup> Véase, como ejemplo reciente, la sentencia de 7 de noviembre de 2018, Comisión/Hungría (C-171/17, EU:C:2018:881), apartado 80.

<sup>43</sup> Así, entre prestadores de servicios nacionales y extranjeros. Véase, por ejemplo, la sentencia de 20 de febrero de 2001, Analir y otros (C-205/99, EU:C:2001:107), apartado 25 y jurisprudencia citada.

116. En segundo lugar, aunque pueda haber discrepancias en cuanto a las conclusiones que han de extraerse de los datos recopilados por el Gobierno francés y por la Ciudad de París, no hay duda de que existe un problema. La República Francesa ha ideado una solución, que, por lo que respecta a la necesidad de someter a un régimen de autorización a los propietarios de inmuebles, ha incorporado la proporcionalidad a su diseño. En efecto, contiene diversos mecanismos de flexibilidad. Por ejemplo, su ámbito de aplicación territorial se limita a ciudades de más de 200 000 habitantes,<sup>44</sup> y no se exige la autorización para el arrendamiento de la residencia principal.<sup>45</sup> Además, las ciudades también pueden, aparentemente, establecer un régimen de autorización temporal, que no puede estar sujeto a compensación y que permita a las personas físicas arrendar viviendas durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijen allí su domicilio.

117. En tercer lugar, no se ha dado a entender en modo alguno que solo estén sujetos al régimen de autorización determinados propietarios de inmuebles, haciendo el régimen discriminatorio en sí mismo. El régimen de autorización es aplicable a cualquiera que desee arrendar viviendas durante breves períodos de tiempo en París.

118. Es cierto que, aparte del establecimiento de un régimen de autorización, hay otras varias medidas que también contribuirían a alcanzar el objetivo perseguido por la legislación nacional. Una ciudad que sufre la carencia de alojamientos de larga estancia debido al arrendamiento de inmuebles amueblados durante breves períodos de tiempo podría optar por exigir un impuesto a los propietarios de los inmuebles arrendados por pocos días o semanas, o bien imponer un número máximo de pernoctaciones al año, o un porcentaje máximo de inmuebles que se puedan arrendar durante breves estancias, etc.

119. Sin embargo, no estoy seguro de que ninguna de estas soluciones haya de ser, por definición, más eficaz que la cruda simplicidad de un régimen de autorización previa. Si el objetivo es realmente limitar (o redirigir) la oferta y, mediante la denegación de autorizaciones para arrendamientos breves, mantener una determinada cantidad crítica de viviendas en el mercado del alquiler de larga duración, ¿qué podría ser más eficaz que un régimen de autorización? ¿Gravar con impuestos (quizá elevados) el servicio que se pretende evitar? Probablemente, estos impuestos serían en sí mismos inmediatamente impugnados como una restricción (desproporcionada). Además, podrían causar mayor distorsión en otros mercados, sin siquiera resolver el problema inicial: la carencia inmediata de alojamientos de larga duración.

120. En consecuencia, los regímenes de autorización son un medio claramente permitido por la Directiva de servicios.<sup>46</sup> En las circunstancias concretas de los presentes asuntos, no veo nada que pueda hacer desproporcionado, de por sí, un régimen de este tipo. Por último, en general, a no ser que simplemente no sea posible explicar racionalmente por qué se estableció un régimen de autorización, o que este sea claramente discriminatorio, es probable que estos regímenes, en particular en el ámbito especial de las elecciones sociales relativas a la política de la vivienda, se sitúen claramente dentro del espectro admisible de soluciones proporcionadas.<sup>47</sup>

44 Artículo L. 631-7, párrafo primero, del Código de la Construcción y de la Vivienda. Aunque la obligación de obtener una autorización afecta a tales ciudades, no parece que la legislación prohíba a las poblaciones de menor tamaño adoptar un régimen de autorización si así lo requieren las características de su mercado de la vivienda.

45 Artículo L. 631-7-1-A, párrafo quinto, del Código de la Construcción y de la Vivienda. Para tener la consideración de residencia principal del arrendador, la vivienda debe estar ocupada durante al menos ocho meses al año, salvo en caso de obligación profesional, por motivos de salud o en supuestos de fuerza mayor, por el arrendador o su cónyuge o por una persona a su cargo.

46 Véanse los ejemplos expuestos en el punto 68 de las presentes conclusiones.

47 Puntos 92 y 95 de las presentes conclusiones.

*b) Proporcionalidad de la exigencia de compensación con arreglo al artículo 10, apartado 2*

121. Procede señalar, antes que nada, que, desde el punto de vista estructural, las disposiciones nacionales sobre los regímenes de autorización permiten a las grandes ciudades francesas establecer regímenes de autorización proporcionados. El hecho de que «la junta municipal [establezca], mediante acuerdo, las condiciones de concesión de las autorizaciones [...], a la luz de los objetivos de diversidad social, en función, en particular, de las características de los mercados de la vivienda y de la necesidad de no agravar la escasez de vivienda»<sup>48</sup> pone de relieve la habilitación reconocida al ámbito local. La obligación de tener en cuenta las características particulares del mercado local de la vivienda parece poder garantizar que cada régimen de autorización se adapte a las circunstancias locales, de modo que, en teoría, no vaya más allá de lo necesario para luchar contra la escasez de viviendas.

122. Dicho esto, es difícil valorar la verdadera proporcionalidad del régimen de autorización controvertido y, en particular, de los criterios y condiciones en que se basa, con arreglo al artículo 10, apartado 2, de la Directiva de servicios.

123. En su resolución de remisión, el órgano jurisdiccional remitente se centra en las disposiciones nacionales, dejando fuera de sus consideraciones el ámbito municipal. Además, la resolución de remisión en su conjunto es ciertamente parca en cuanto a la información y al nivel de detalle proporcionados. El Tribunal de Justicia dispone de pocos datos respecto al funcionamiento de las normas concretas de la Ciudad de París, por lo que carece de medios para determinar si se cumplen los criterios establecidos en el artículo 10, apartado 2, de la Directiva de servicios.

124. Por lo tanto, habida cuenta del reparto de funciones entre el Tribunal de Justicia y los tribunales nacionales, le corresponde principalmente al órgano jurisdiccional remitente valorar la compatibilidad de las condiciones de autorización que establece el Derecho nacional con el artículo 10, apartado 2, de la Directiva de servicios.<sup>49</sup> La orientación general que el Tribunal de Justicia le pueda ofrecer al órgano jurisdiccional remitente, basándose en los documentos relativos a los procedimientos principales y en las observaciones orales y escritas que se le han presentado,<sup>50</sup> necesariamente vendrá determinada por la cantidad de información facilitada por el órgano jurisdiccional remitente.

125. De las condiciones y criterios del régimen de autorización que pueden ser relevantes, uno en concreto destaca claramente entre las normas municipales de París: el requisito de la compensación. Su compatibilidad con la Directiva de servicios en la forma concreta en que ha sido establecido por la Ciudad de París es algo que le corresponde valorar al órgano jurisdiccional remitente. Partiendo de los argumentos formulados ante el Tribunal de Justicia, parece oportuno prestar especial atención al cumplimiento del artículo 10, apartado 2, letra c) (proporcionalidad), pero también del artículo 10, apartado 2, letra a) (prohibición de discriminación), por parte del requisito de compensación.

126. De las observaciones escritas de los recurrentes y de la Ciudad de París, así como del debate mantenido en la vista, se desprende que, en París, la compensación es *obligatoria* para obtener la autorización de arrendar un inmueble amueblado durante breves períodos de tiempo. Sin perjuicio de la comprobación que haga el órgano jurisdiccional remitente, en la práctica, una persona que pretenda arrendar su apartamento amueblado durante breves períodos de tiempo, por ejemplo, a un americano en París, deberá adquirir locales comerciales (no en cualquier parte de París, sino en el mismo distrito o incluso en el mismo barrio) de superficie equivalente a la del apartamento (o incluso el doble, en determinadas áreas de gran presión inmobiliaria) y transformarlos en viviendas.

48 Artículo L. 631-7-1, párrafo cuarto, del Código de la Construcción y de la Vivienda.

49 Véase, por ejemplo, la sentencia de 4 de julio de 2019, Kirschstein (C-393/17, EU:C:2019:563), apartados 66 a 82.

50 Véase, por ejemplo, la sentencia de 26 de septiembre de 2018, Van Gennip y otros (C-137/17, EU:C:2018:771), apartados 79 a 81 y jurisprudencia citada.

127. *Prima facie*, la forma en que está concebida esta compensación obligatoria es muy eficaz en cuanto a la consecución del objetivo propuesto: mantener aproximadamente la misma superficie habitable en el mercado de los alojamientos de larga duración. Pero quizá sea tan eficaz que, de alguna manera, llegue a frustrar totalmente el fin para el cual se solicitó la autorización. Si un propietario tiene que sustituir el apartamento que desea sacar del mercado de los alojamientos de larga duración aportando la misma superficie o, según parece, incluso más cantidad de metros cuadrados y poniéndolos a disposición de dicho mercado, ¿por qué se habría de molestar en sacar en primer lugar ese apartamento del mercado? ¿Puede ser proporcionada una condición así?

128. Tal como señaló la Ciudad de París en la vista, el propietario de varios inmuebles, o un promotor inmobiliario, no habrían de tener grandes dificultades en cumplir el requisito de la compensación. Por lo tanto, en lo que a estos respecta, es probable que dicho requisito no haga desproporcionado el régimen de autorización de la Ciudad de París.

129. Sin embargo, esta observación suscita una nueva cuestión: ¿es proporcionado el requisito de la compensación impuesto por la Ciudad de París también en relación con los «propietarios no profesionales», normalmente personas físicas que solamente poseen un segundo apartamento, y sus condiciones de acceso al mercado del arrendamiento de inmuebles amueblados durante breves períodos de tiempo?

130. El ejemplo que me viene a la cabeza es el de un propietario no profesional que posea un estudio de 20 m<sup>2</sup> en el corazón de París, que no sea su residencia principal porque él mismo viva en las afueras de la ciudad. Dado que el régimen de autorización y su principal condición de compensación se aplican a todos los propietarios, el del ejemplo también debería comprar locales comerciales en el mismo barrio, de igual superficie o el doble, y transformarlos en un alojamiento (de larga duración), para poder arrendar el pequeño estudio en el mercado por él elegido. ¿Es proporcionado tal requisito también respecto a este tipo de propietarios?

131. Este último interrogante da una pista de cuál es el verdadero problema que parecen plantear las condiciones del régimen de autorización, un problema que puede definirse, o bien en términos de la proporcionalidad del requisito de la compensación para determinados grupos sociales [con arreglo al artículo 10, apartado 2, letra c)], o bien como una cuestión de discriminación [artículo 10, apartado 2, letra a)]. Como ya he señalado,<sup>51</sup> no hay ningún motivo para entender la prohibición de discriminación que contiene el artículo 10, apartado 2, letra a), únicamente como referida a la discriminación por razón de la nacionalidad del prestador de servicios. También puede comprender la discriminación por otras razones, en particular, las enumeradas en el artículo 21, apartado 1, de la Carta. Una de ellas es la propiedad.

132. Todo ello, incluido el funcionamiento efectivo del requisito de la compensación, debe comprobarlo el órgano jurisdiccional remitente. Sin embargo, en mi opinión, sería realmente difícil explicar por qué el acceso al mercado, aparentemente rentable, de cierto tipo de servicios debe reservarse en la práctica solamente a los más pudientes, que son quienes pueden cumplir el requisito de la compensación y que, por lo general, serán personas jurídicas o promotores inmobiliarios, tal como ha sugerido la Ciudad de París. Salvo que esta fuese la verdadera intención al redactar la normativa,<sup>52</sup> ¿por qué habría de reservarse el acceso efectivo a tales servicios,<sup>53</sup> metafóricamente hablando, a los que ya estén jugando al Monopoly (a tamaño natural)?

<sup>51</sup> Véase el punto 113 de las presentes conclusiones.

<sup>52</sup> En este improbable supuesto, aunque realmente podría sugerirse, con cierto cinismo, que la condición sí es de hecho proporcionada a ese objetivo *específico*, esta afirmación seguramente suscitaría una avalancha de nuevas preguntas.

<sup>53</sup> Sin que la naturaleza del servicio sujeto a autorización implique de forma inherente exigencias razonables en cuanto a capital o activos inmobiliarios, cabría añadir. Obviamente, hay otras clases de actividades de servicios en las que unos requisitos de capital, de solvencia o de activos inmobiliarios serían totalmente adecuados.

133. El examen de todos estos aspectos a la luz del artículo 10, apartado 2, de la Directiva de servicios le corresponde, en último término, al órgano jurisdiccional remitente. Sin embargo, no quiero terminar esta sección sin añadir una observación general. Aunque los recurrentes sostuvieron en la vista que el requisito de la compensación podría estar obsoleto y ser incompatible con una economía digital, yo no comparto esta opinión. En efecto, un requisito de compensación, en general y por sí mismo, puede ser una forma válida de afrontar un problema de escasez de viviendas. No se puede afirmar que, de por sí, tal requisito sea incompatible con el artículo 10, apartado 2, letra c), de la Directiva de servicios.

134. Cabe imaginar múltiples situaciones en que este requisito sea proporcionado en un contexto municipal, especialmente si se prevén las excepciones adecuadas, como pueden ser limitar la compensación a los inmuebles de determinado tamaño o a los propietarios que posean más viviendas, o expedir autorizaciones temporales no sujetas a compensación, que podrían ser revisadas periódicamente y, en su caso, volverse a repartir.

135. Por último, la lógica general de un espectro de soluciones proporcionadas<sup>54</sup> también sería válida en este caso, sobre todo a la hora de valorar la proporcionalidad de las condiciones concretas. Si no se deja suficiente margen de maniobra para elegir soluciones adecuadas a las circunstancias locales, podría llegar a impugnarse cualquiera de esas condiciones, pues todas ellas inevitablemente van a tener el resultado de perjudicar a alguien. Lo esencial es la justicia social general, así como la adopción de medidas no discriminatorias tras un proceso de decisión basado en hechos objetivos y en un procedimiento legislativo y deliberativo transparente desarrollado dentro de la comunidad afectada.

136. Conforme a este marco, la diversidad local en cuanto a las condiciones específicas de autorización no solo es lícita, sino que es deseable. Si se admite que en el ámbito local se adopten normas y se concreten las condiciones de los regímenes de autorización,<sup>55</sup> es probable que la proporcionalidad de estas normas dependa de que se tengan en cuenta o no las circunstancias y particularidades locales. Es cierto, sin duda, que estas divergencias locales generarán diferencias dentro de un mismo Estado miembro en cuanto al acceso y a los regímenes localmente aplicables, una idea que a la Comisión, en particular, le generó cierta inquietud en la vista oral.<sup>56</sup> No obstante, este es el precio inevitable de tener una Unión que respeta la autonomía local y regional en sus Estados miembros, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 2.

### *3. Cumplimiento de otros criterios del artículo 10, apartado 2, de la Directiva de servicios*

137. Mediante las cuestiones quinta y sexta, el órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucide, en esencia, si las dos disposiciones nacionales relativas a los regímenes de autorización controvertidos satisfacen las exigencias *específicas* del artículo 10, apartado 2, de la Directiva de servicios.

138. En particular, en la quinta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el concepto de arrendamiento de inmuebles amueblados destinados a uso de vivienda de forma reiterada durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en ellos su domicilio<sup>57</sup> se basa en criterios claros, inequívocos y objetivos [artículo 10, apartado 2, letras d) y e), de la Directiva de servicios]. Aparte del aspecto de la proporcionalidad recién abordado, de la sexta cuestión prejudicial deduzco que el órgano jurisdiccional remitente desea aclarar si la disposición nacional que faculta a las juntas municipales a establecer las condiciones concretas de la autorización<sup>58</sup> se basan en criterios que, en sí mismos, son claros e inequívocos, objetivos, hechos públicos con antelación y transparentes y accesibles [artículo 10, apartado 2, letras d) a g), de la Directiva de servicios].

<sup>54</sup> Puntos 92 a 95 de las presentes conclusiones.

<sup>55</sup> Véase el artículo 10, apartado 2, en relación con su apartado 7.

<sup>56</sup> Aunque no estaba del todo claro si la inquietud se refería a la proporcionalidad o a la claridad y el carácter inequívoco de esa normativa local.

<sup>57</sup> Artículo L. 631-7, párrafo sexto, del Código de la Construcción y de la Vivienda.

<sup>58</sup> Artículo L. 631-7, párrafo cuarto, del Código de la Construcción y de la Vivienda.

139. Los recurrentes alegan que los términos utilizados por la normativa controvertida son demasiado imprecisos, como los conceptos de «breve período» o de «clientes de paso que no fijan su domicilio». Además, las condiciones para la obtención de la autorización no están lo suficientemente claras. Al invocar el objetivo de la diversidad social o el de la necesidad de evitar el agravamiento de la escasez de vivienda, la normativa controvertida permite a los municipios decidir discrecionalmente las condiciones en que se han de conceder las autorizaciones. Los recurrentes alegan también que en la práctica es difícil acceder a las deliberaciones de la junta municipal, aunque se publiquen en la casa consistorial y en línea. Lo primero obliga a acudir al ayuntamiento y lo segundo no es una buena solución, ya que la página web no siempre está actualizada y no es fácil de usar.

140. Según la Ciudad de París y el Gobierno francés, las condiciones son objetivas, se conocen con antelación y son totalmente accesibles por distintos medios. El Gobierno francés apunta, en particular, que, en el momento de los hechos pertinentes, el concepto de «clientes de paso que no fijan su domicilio» estaba definido en el artículo D. 324-1 del Código de Turismo como clientes que alquilan un alojamiento por un día, una semana o un mes.

141. La Comisión considera que los conceptos utilizados en la legislación francesa no son suficientemente precisos y transparentes en relación con el gravoso procedimiento administrativo que en ella se establece.

142. Si la información y los datos facilitados por el órgano jurisdiccional remitente respecto a los aspectos ya tratados en las presentes conclusiones son escasos, debo admitir que, en relación con estas cuestiones prejudiciales en particular, la resolución de remisión no aporta prácticamente nada. Asimismo, de los argumentos de los distintos intervinientes en el procedimiento que se han pronunciado acerca de estas cuestiones se deduce que entre ellos hay discrepancias en cuanto a las normas (nacionales o municipales) relevantes para valorar el cumplimiento de las obligaciones específicas impuestas por el artículo 10, apartado 2, letras d) a g), de la Directiva de servicios. Mientras que algunos de ellos centran su atención en la supuesta vaguedad de los conceptos de la legislación nacional, otros discuten la forma en que se publican las ordenanzas municipales.

143. En tales circunstancias, solo puedo formular unas breves observaciones relativamente vagas y abstractas. Interpreto el concepto de *claridad* del artículo 10, apartado 2, como referido a la necesidad de hacer que los criterios sean fácilmente comprensibles por todos, evitando el lenguaje ambiguo. Con los criterios *objetivos* se trata de garantizar que todos los operadores sean tratados justa e imparcialmente y que sus solicitudes sean valoradas con arreglo a sus méritos. La *transparencia*, la *accesibilidad* y la *publicidad* garantizan que el régimen de autorización sea comprensible para todos los potenciales solicitantes y que las distintas fases del procedimiento se conozcan con antelación.<sup>59</sup>

144. Es cierto que el artículo L. 631-7, párrafo sexto, del Código de la Construcción y de la Vivienda (arrendamiento de inmuebles amueblados destinados a uso de vivienda «de forma reiterada» «durante breves períodos de tiempo» a «clientes de paso que no fijan en ellos su domicilio») contiene algunos conceptos imprecisos. Pero esto es perfectamente comprensible, dado que se pretende conceder a las juntas municipales cierto margen de maniobra para concretar el significado de estos conceptos.

145. No creo que el Tribunal de Justicia deba emprender un estudio abstracto de lo que pueda querer decir «breves períodos de tiempo»,<sup>60</sup> un concepto clave para todo asunto relativo al arrendamiento *de corta duración* de inmuebles amueblados. Baste señalar que, si es evidente que unos pocos días o semanas están comprendidos en el significado habitual de «breves períodos de tiempo», probablemente no suceda lo mismo con los períodos que se extiendan varios meses, ni mucho menos un año entero. Seguramente, cuanto mayor sea la duración, menos adecuado resulte el régimen de

<sup>59</sup> Véase también, en este sentido, el Manual de la Comisión sobre la transposición de la Directiva de servicios, página 27.

<sup>60</sup> En la vista oral, los recurrentes alegaron que los «breves períodos de tiempo» han sido definidos de diversas maneras en las ciudades francesas, desde tres u ocho meses consecutivos hasta casi un año.

autorización. Más allá de un cierto período, resulta dudoso que este régimen siga siendo apto para alcanzar el objetivo de combatir la escasez de alojamientos *de larga duración*. No obstante, dentro del ámbito de lo que es razonable y, por tanto, proporcionado, son concebibles numerosas soluciones (diferentes).

146. Por último, por lo que respecta a la accesibilidad y a la publicidad, no acierto a entender el argumento de los recurrentes según el cual no basta con publicar las normas municipales en la casa consistorial y en la página web de la Ciudad de París. Más allá de esta declaración general, no le corresponde al Tribunal de Justicia hacer las veces de diseñador web (o *arbiter webelegantiae*) para la página web de la ciudad de París, entrando en el debate de si dicha interfaz está suficientemente actualizada y es accesible a todo el mundo, en particular, a los potenciales solicitantes de autorización.

## V. Conclusión

147. Propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia) de la siguiente manera:

- La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, es aplicable a una normativa nacional y municipal que regula el acceso a un servicio consistente en el arrendamiento a título oneroso, incluso no profesional, de un inmueble destinado a uso de vivienda de forma reiterada y durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en él su domicilio;
- Si dicha normativa nacional y municipal establece un procedimiento dirigido a la obtención de una decisión por la que se permite acceder a la prestación de tales servicios, la normativa constituye un régimen de autorización en el sentido de los artículos 9 a 13 de la Directiva 2006/123;
- El artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que el objetivo referido a la lucha contra la escasez de alojamiento de larga duración constituye una razón imperiosa de interés general que permite justificar una medida nacional que somete a autorización, en determinadas zonas geográficas, el arrendamiento de inmuebles destinados a uso de vivienda de forma reiterada durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en ellos su domicilio;
- La Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional y municipal que supedita a autorización el arrendamiento de inmuebles amueblados destinados a uso de vivienda de forma reiterada durante breves períodos de tiempo a clientes de paso que no fijan en ellos su domicilio, siempre que dicha normativa satisfaga las exigencias del artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2006/123, en particular, los requisitos de proporcionalidad y no discriminación, circunstancia que ha de comprobar el órgano jurisdiccional remitente.