



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NICHOLAS EMILIOU
apresentadas em 15 de setembro de 2022¹

Processo C-292/21

**Administración General del Estado,
Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE),
UTE CNAE-ITT-FORMASTER-ECT**

contra

**Asociación Unión para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (AUDICA),
Ministerio Fiscal**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha)]

«Reenvio prejudicial — Mercado interno — Diretiva 2006/123/CE — Cursos de sensibilização e reeducação rodoviária para a recuperação de pontos da carta de condução — Artigo 2.º, n.º 2, alínea d) — Âmbito de aplicação — Exclusão — “Serviços no domínio dos transportes” — Liberdade de estabelecimento — Concessão de serviço público — Requisitos aplicáveis à concessão de serviço público — Artigo 15.º — Serviço de interesse económico geral — Proporcionalidade — Requisitos nacionais que podem ir além do que é necessário para atingir o objetivo prosseguido»

I. Introdução

1. Com o presente pedido de decisão prejudicial, o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha) tem dúvidas sobre a compatibilidade com o direito da União de uma norma nacional nos termos da qual a adjudicação dos cursos de sensibilização e reeducação rodoviária para a recuperação de pontos da carta de condução deve ser efetuada através de concessões de serviço público. Está disponível uma única concessão de serviço público em cada uma das cinco zonas geográficas que foram delineadas para este efeito no território nacional (estando excetuada duas regiões, a Catalunha e o País Basco, que estão sujeitas a um regime diferente). O concessionário selecionado em cada uma das zonas é a única entidade autorizada a realizar os referidos cursos na respetiva área.

2. O litígio submetido ao Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) tem por objeto, em substância, a questão de saber se semelhante norma é contrária às disposições da Diretiva Serviços², que estabelece disposições gerais que facilitam o exercício das liberdades fundamentais que são

¹ Língua original: inglês.

² Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO 2006 L 376, p. 36).

protegidas pelo artigo 49.º TFUE (liberdade de estabelecimento) e pelo artigo 56.º TFUE (livre circulação de serviços)³. Para responder a esta questão, importa, em primeiro lugar, determinar se esta diretiva é aplicável ao presente litígio.

3. Em suma, pelas razões que a seguir apresento, proponho ao Tribunal de Justiça que responda afirmativamente a esta questão prejudicial. Receio, contudo, que a norma nacional em causa no processo principal restrinja a liberdade de prestação de serviços de uma forma que não respeita totalmente os requisitos previstos nesta diretiva.

II. Quadro jurídico

A. *Direito da União*

1. *Diretiva Serviços*

4. O considerando 17 da Diretiva Serviços prevê, em substância, que os serviços de interesse económico geral (a seguir «SIEG»), com exceção dos serviços no setor dos transportes, se encontram abrangidos pelo âmbito de aplicação desta diretiva.

5. O considerando 40 da Diretiva Serviços esclarece que o conceito de «razões imperiosas de interesse geral» a que se refere, *inter alia*, o artigo 15.º, n.º 3, desta diretiva, «foi desenvolvida pelo Tribunal de Justiça na sua jurisprudência relativa aos [artigos 49.º e 56.º TFUE] e pode continuar a evoluir». Este conceito abrange uma série de domínios, entre os quais se encontra a segurança rodoviária.

6. O artigo 2.º da Diretiva Serviços, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», prevê, no seu n.º 1, que esta diretiva é aplicável aos serviços fornecidos pelos prestadores estabelecidos num Estado-Membro, sem prejuízo de determinadas exceções previstas no artigo 2.º, n.º 2, desta diretiva. Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea d), da referida diretiva, esta não é aplicável aos «[s]erviços no domínio dos transportes [...] abrangidos pelo âmbito do [título VI, TFUE]».

7. O artigo 15.º da Diretiva Serviços, sob a epígrafe «Requisitos sujeitos a avaliação», prevê o seguinte:

«1. Os Estados-Membros devem verificar se os respetivos sistemas jurídicos estabelecem algum dos requisitos referidos no n.º 2 e devem assegurar que esses requisitos sejam compatíveis com as condições referidas no n.º 3. Os Estados-Membros devem adaptar as respetivas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas de forma a torná-las compatíveis com as referidas condições.

2. Os Estados-Membros devem verificar se os respetivos sistemas jurídicos condicionam o acesso a uma atividade de serviços ou o seu exercício ao cumprimento de algum dos seguintes requisitos não discriminatórios:

a) Restrições quantitativas ou territoriais, nomeadamente sob a forma de limites fixados em função da população ou de uma distância geográfica mínima entre prestadores;

³ V. artigo 1.º, n.º 1, e considerandos 5 a 7 da Diretiva Serviços.

[...]

- d) Requisitos, excluindo os referentes a questões abrangidas pela Diretiva 2005/36/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO 2005, L 255, p. 22)] ou os previstos noutros instrumentos comunitários, que restringem a determinados prestadores o acesso à atividade de serviço em causa em razão da natureza específica da atividade;

[...]

3. Os Estados-Membros devem verificar se os requisitos referidos no n.º 2 observam as condições seguintes:

- a) Não discriminação: os requisitos não podem ser direta ou indiretamente discriminatórios em razão da nacionalidade ou, tratando-se de sociedades, do local da sede;
- b) Necessidade: os requisitos têm que ser justificados por uma razão imperiosa de interesse geral;
- c) Proporcionalidade: os requisitos têm que ser adequados para garantir a consecução do objetivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para atingir este objetivo e não podendo ser possível obter o mesmo resultado através de outras medidas menos restritivas.

4. Os n.ºs 1, 2 e 3 apenas se aplicam à legislação no domínio dos serviços de interesse económico geral na medida em que a aplicação desses números não obste ao desempenho, de direito ou de facto, das missões específicas cometidas a esses serviços.

[...]»

2. Diretiva 2014/23/UE⁴

8. O artigo 5.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2014/23/UE define «[c]oncessão de serviços» como «um contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o qual uma ou mais autoridades adjudicantes ou entidades adjudicantes confiam a prestação e a gestão de serviços [...] a um ou mais operadores económicos, cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração dos serviços que constituem o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um pagamento».

9. O artigo 8.º da Diretiva 2014/23 previa, na versão aplicável à data dos factos pertinentes, que esta «aplica-se às concessões cujo valor seja igual ou superior a 5 186 000 euros».

B. Direito espanhol

10. A Diretiva Serviços foi transposta para o direito espanhol pela Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Lei 17/2009 Relativa ao Livre Acesso às Atividades de Serviços e ao seu Exercício), de 23 de novembro de 2009⁵. O artigo 3.º desta lei

⁴ Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão (JO 2014, L 94, p. 1).

⁵ BOE n.º 283, de 24 de novembro de 2009.

define «serviço» como «qualquer atividade económica não assalariada prestada geralmente mediante remuneração, referida [no artigo 57.º TFUE]». O artigo 5.º desta lei prevê que o acesso a uma atividade de serviços pode estar sujeito a autorização desde que estejam preenchidos três requisitos: os da não discriminação, da necessidade e da proporcionalidade.

11. Nos termos da Ley 17/2005, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (Lei 17/2005 que Regula a Carta de Condução com Pontos e que Altera a Lei Relativa ao Tráfego, à Circulação de Veículos a Motor e à Segurança Rodoviária), de 19 de julho de 2005⁶, a adjudicação de contratos com vista à realização dos cursos de sensibilização e reeducação rodoviária para a recuperação de pontos da carta de condução deve ser efetuada através de concessão de serviço público, em conformidade com a lei que regula a adjudicação de contratos por autoridades públicas.

12. A Orden INT/2596/2005 por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción (Despacho INT/2596/2005 que regula os cursos de sensibilização e reeducação rodoviária dos titulares de cartas de condução), de 28 de julho de 2005⁷, dá execução à Lei 17/2005. Nos termos do n.º 12 deste despacho, «[o] controlo e a inspeção dos cursos de sensibilização e reeducação rodoviária devem ser realizados em conformidade com as especificações técnicas definidas no contrato de concessão administrativa».

III. Matéria de facto, tramitação processual e questão prejudicial

13. Em 2014, a Dirección General de Tráfico (Direção-Geral de Viação, Espanha) anunciou o procedimento concursal «Concesión de gestión de cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de crédito de permisos de conducción: [cinco] lotes» [Concessão da gestão de cursos de sensibilização e reeducação rodoviária para a recuperação de pontos da carta de condução: [cinco] lotes]. Eram destinatários destes cursos os condutores que tivessem perdido pontos nas suas cartas de condução por terem cometido infrações ao Código da Estrada.

14. Para efeitos desse procedimento concursal, o território nacional (com exceção da Catalunha e do País Basco) foi dividido em cinco zonas, correspondendo cada uma delas a um lote do concurso. Foi disponibilizado um único contrato para cada lote e a adjudicação de cada contrato tinha de ser efetuada através de uma concessão de serviço público. O adjudicatário para cada um dos lotes seria, assim, a única entidade autorizada a realizar os cursos controvertidos na correspondente área geográfica.

15. O anúncio do concurso foi impugnado pela Asociación Unión para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (AUDICA) [Associação para a Defesa dos Interesses Comuns das Escolas de Condução (AUDICA), Espanha] no Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Tribunal Administrativo Central de Recursos de Âmbito Contratual, Espanha). A AUDICA alegou que o facto de a adjudicação dos contratos ter de ser realizada através de concessões de serviço público restringia a liberdade de prestação de serviços.

⁶ BOE n.º 172, de 20 de julho de 2005.

⁷ BOE n.º 190, de 10 de agosto de 2005.

16. Foram partes no processo o Abogado del Estado (Espanha), em representação da Direção-Geral de Viação, na qualidade de recorrido, bem como uma *unión temporal de empresas* [união temporária de empresas] constituída pela Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE) e três outras entidades (a FORMMASTER, a ECT e a ITT) (a seguir «união temporária de empresas» ou «CNAE e o.»). A união temporária de empresas foi a entidade selecionada no final do procedimento concursal.

17. Por Decisão de 23 de janeiro de 2015, o Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Tribunal Administrativo Central de Recursos de Âmbito Contratual, Espanha) negou provimento o recurso interposto pela AUDICA. A AUDICA interpôs recurso desta decisão na Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Secção do Contencioso Administrativo da Audiencia Nacional, Audiência Nacional, Espanha).

18. Por Acórdão de 28 de novembro de 2018, a Secção do Contencioso Administrativo da Audiencia Nacional (Secção do Contencioso Administrativo da Audiencia Nacional, Audiência Nacional, Espanha) deu provimento ao recurso da AUDICA e anulou tanto a decisão do Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Tribunal Administrativo Central de Recursos de Âmbito Contratual) como o anúncio do concurso. Considerou que a realização dos cursos controvertidos apresentava características que eram específicas dos serviços de interesse económico geral (SIEG), na aceção do artigo 14.º TFUE⁸. Além disso, considerou que era excessivo e injustificado o requisito relativo à realização desses cursos ao abrigo de concessões de serviço público, porquanto existiam outros métodos que permitiriam às autoridades administrativas atingir os seus objetivos sem restringir indevidamente a concorrência entre potenciais prestadores do serviço em causa.

19. O Abogado del Estado e a união temporária de empresas interpuseram recurso da decisão da Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Secção do Contencioso Administrativo da Audiencia Nacional, Audiência Nacional, Espanha) no Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha). Este último, tendo dúvidas a respeito da interpretação de várias disposições do direito da União, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«É compatível com a [Diretiva Serviços] ou, eventualmente, com outras regras ou princípios do direito da União Europeia[,] a norma nacional segundo a qual a adjudicação dos cursos de sensibilização e reeducação rodoviária para a recuperação de pontos da carta de condução deve ser efetuada através de concessão de serviço público?»

20. No presente processo foram apresentadas observações escritas pela CNAE e o., pela AUDICA, pelos Governos checo, espanhol e neerlandês e pela Comissão Europeia. Com exceção do Governo checo, as mesmas partes também apresentaram alegações na audiência de 1 de junho de 2022.

IV. Análise

21. Com a sua questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se é compatível com as disposições da Diretiva Serviços uma norma segundo a qual a adjudicação dos contratos com vista à realização de cursos de sensibilização e reeducação rodoviária dos condutores que perderam pontos na sua carta de condução por terem cometido infrações ao

⁸ O artigo 14.º TFUE prevê, em substância, que a União Europeia e os Estados-Membros zelarão por que os SIEG funcionem com base em princípios e em condições que lhes permitam cumprir as suas missões.

Código da Estrada deve ser efetuada através de concessões de serviço público, sendo que um único concessionário fica autorizado a realizar esses cursos em cada uma das cinco zonas geográficas do território nacional previamente delimitadas (com exclusão da Catalunha e do País Basco).

22. Como acima indiquei no n.º 2, a Diretiva Serviços contém disposições gerais que facilitam o exercício das liberdades fundamentais protegidas pelos artigos 49.º e 56.º TFUE. Estas duas liberdades referem-se a aspetos diferentes do exercício de uma atividade económica. A liberdade de estabelecimento, conforme definida no artigo 49.º TFUE, aplica-se quando um operador pretende efetivamente prosseguir a sua atividade económica através de um estabelecimento estável e por tempo indeterminado, ao passo que a liberdade de prestação de serviços, prevista no artigo 56.º TFUE, abrange todas as prestações de serviços que não são realizadas de modo estável e contínuo, a partir de um domicílio profissional implementado no Estado-Membro de destino⁹. Neste contexto, o capítulo III da Diretiva Serviços (artigos 9.º a 15.º) diz respeito à liberdade de estabelecimento, ao passo que o capítulo IV (artigos 16.º a 21.º) da mesma diretiva se refere à liberdade de prestação de serviços.

23. Antes de mais, parece-me evidente que uma atividade como a que está em causa no processo principal, que constitui um «serviço» na aceção do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva Serviços¹⁰, diz respeito a um estabelecimento estável e que se destina a ser exercida por um período de tempo indeterminado. Assim, a compatibilidade da norma nacional em causa com o direito da União deve ser apreciada à luz das normas relativas à liberdade de estabelecimento (capítulo III da Diretiva Serviços) e não à luz das normas relativas à livre circulação de serviços (capítulo IV da mesma diretiva), se se concluir que esta diretiva é aplicável ao caso em apreço¹¹.

24. A este respeito, acrescento que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, todas as medidas nacionais num domínio que foi objeto de harmonização completa à escala da União devem ser apreciadas não à luz das disposições do direito primário, mas à luz das disposições dessa medida de harmonização¹². No que se refere ao capítulo III da Diretiva Serviços, o Tribunal de Justiça já declarou que os seus artigos 9.º a 14.º procedem a uma harmonização exaustiva relativamente aos serviços abrangidos pelo seu âmbito de aplicação¹³. Sucede o mesmo, em meu entender, com o artigo 15.º, que também faz parte deste capítulo¹⁴. Por conseguinte, se se concluir que a Diretiva Serviços é aplicável ao presente litígio, é, em minha

⁹ V. Acórdão de 23 de fevereiro de 2016, Comissão/Hungria (C-179/14, EU:C:2016:108, n.ºs 148 a 150). V., igualmente, considerando 77 da Diretiva Serviços.

¹⁰ O termo «[s]erviço» encontra-se definido nesta disposição como «qualquer atividade económica não assalariada prestada geralmente mediante remuneração, referida no [artigo 57.º TFUE]». O artigo 57.º TFUE estabelece, além disso, que os «serviços» compreendem, nomeadamente, atividades de natureza industrial ou comercial, bem como as atividades artesanais e das profissões liberais. V., igualmente, considerandos 33 e 34 da Diretiva Serviços para mais detalhes sobre a forma através da qual este conceito deve ser interpretado no âmbito da aplicação desta diretiva.

¹¹ Saliento que, ao referir-se principalmente às disposições do capítulo III (artigos 9.º a 15.º) da Diretiva Serviços, o próprio órgão jurisdicional de reenvio parece considerar que o caso em apreço é regulado pelas normas relativas ao estabelecimento e não pelas normas relativas aos serviços [v., no mesmo sentido, Conclusões do advogado-geral M. Szpunar no processo Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, n.ºs 21 e 22)].

¹² V., a este respeito, Acórdão de 14 de julho de 2016, Promoimpresa e o. (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, n.º 59 e jurisprudência referida).

¹³ *Ibidem* (n.º 61 e jurisprudência referida). V. igualmente Acórdão de 11 de junho de 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, n.º 32).

¹⁴ A este respeito, remeto para as Conclusões do advogado-geral Y. Bot no processo Comissão/Hungria (C-179/14, EU:C:2015:619, n.ºs 69 a 73). Gostaria igualmente de salientar que, como o advogado-geral M. Szpunar observou nas suas Conclusões nos processos apensos Promoimpresa e o. (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:122, n.º 41), o Tribunal de Justiça limitou-se, pelo menos em dois acórdãos, a proceder à interpretação dos artigos 10.º, 11.º e 15.º da Diretiva Serviços e não se pronunciou sobre as disposições do Tratado FUE (v. Acórdãos de 1 de outubro de 2015, Trijber e Harmsen, C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641, e de 23 de dezembro de 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843).

opinião, suficiente que a compatibilidade da norma nacional em causa no processo principal seja apreciada exclusivamente à luz destas disposições sem que seja necessário analisar a questão igualmente à luz do artigo 49.º TFUE¹⁵.

25. Dito isto, saliento que o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas a respeito de *dois aspetos* no que se refere a saber se a Diretiva Serviços e, em especial, os seus artigos 9.º a 13.º, se aplicam ao presente processo¹⁶.

26. Em primeiro lugar, pede ao Tribunal de Justiça que esclareça se a realização dos cursos controvertidos, embora constitua um «serviço», está, no entanto, excluída do âmbito de aplicação material desta diretiva por se enquadrar na categoria dos «serviços no domínio dos transportes» na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva Serviços, pelo que a compatibilidade da norma nacional em causa de deverá ser apreciada *exclusivamente* à luz do artigo 49.º TFUE (não sendo a Diretiva Serviços, incluindo o seu capítulo III, aplicável ao caso em apreço)¹⁷.

27. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se, ainda que viesse a ser determinado que a realização dos cursos em causa não constitui um «serviço no domínio dos transportes», do facto de os contratos para a realização desses cursos serem celebrados no âmbito de concessões de serviço público deve resultar a sua exclusão de determinadas disposições da Diretiva Serviços, nomeadamente os seus artigos 9.º a 13.º As concessões de serviço público não constam de entre as exclusões previstas no artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva Serviços. Todavia, o considerando 57 desta diretiva esclarece, em substância, que as disposições relativas aos regimes de autorização (a saber, os seus artigos 9.º a 13.º) não «abrangem» a celebração de contratos para a prestação de determinados serviços, os quais são já regidos por outros instrumentos de direito derivado da União, como a Diretiva 2014/23.

28. Na secção seguinte, analisarei sucessivamente cada uma destas duas problemáticas (A). Explicarei por que razão considero que a Diretiva Serviços, incluindo os seus artigos 9.º a 13.º, é aplicável ao presente processo. Apresentarei em seguida as razões que me levam a concluir que uma norma como a que está em causa no processo principal é incompatível com os requisitos estabelecidos no capítulo III (liberdade de estabelecimento) da referida diretiva (B).

¹⁵ Em todo o caso, é claro para mim que, se uma medida fosse considerada incompatível com o artigo 15.º da Diretiva Serviços, tal medida seria igualmente incompatível com o artigo 49.º TFUE. Por exemplo, as justificações previstas no artigo 52.º TFUE (para as «restrições» introduzidas, nomeadamente, à liberdade de estabelecimento protegida no artigo 49.º TFUE) são todas enumeradas como «razões imperiosas de interesse geral», na aceção do artigo 15.º, n.º 3, da referida diretiva (lido à luz do seu artigo 4.º, n.º 8).

¹⁶ Saliento que, no pedido de decisão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio se refere igualmente ao facto de a realização dos cursos controvertidos poder constituir um SIEG. Abordarei este conceito na secção B, *infra*. Nesta fase, basta constatar que, ainda que se viesse a considerar que os cursos controvertidos são um SIEG, estariam sempre abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva Serviços (v., a este respeito, considerando 17, artigo 1.º, n.ºs 2 e 3, e artigo 15.º, n.º 4, desta diretiva).

¹⁷ A este respeito, saliento que, embora os «serviços no domínio dos transportes» estejam expressamente excluídos do âmbito de aplicação material desta diretiva, não estão excluídos do âmbito de aplicação do artigo 49.º TFUE. Com efeito, o Tribunal de Justiça declarou expressamente que as disposições do Tratado FUE em matéria de liberdade de estabelecimento são «diretamente aplicáveis aos transportes» (v. Acórdão de 22 de dezembro de 2010, *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, n.º 33). Por conseguinte, se a atividade em causa no processo principal for considerada um «serviço no domínio dos transportes», a compatibilidade da medida em causa no processo principal deve ser interpretada à luz do artigo 49.º TFUE.

A. Aplicabilidade da Diretiva Serviços

1. Exclusão relativa aos «serviços no domínio dos transportes»

29. O artigo 2.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva Serviços prevê que estão excluídos do âmbito de aplicação material desta diretiva os «[s]erviços no domínio dos transportes [...] abrangidos pelo âmbito do título VI, [TFUE]». Isto sucede porque, nos termos do artigo 58.º, n.º 1, TFUE, a livre prestação de serviços em matéria de transportes é regulada especificamente pelo título VI do TFUE¹⁸. Por conseguinte, a Diretiva Serviços não pode regular a liberdade de prestação de serviços neste domínio¹⁹.

30. O conceito de «serviços no domínio dos transportes»²⁰ não se encontra definido expressamente nesta diretiva nem no título VI do TFUE. Todavia, o Tribunal de Justiça interpretou este conceito no sentido de que abrange «não só todo o ato físico de movimentar pessoas ou mercadorias de um local para outro por meio de um veículo, aeronave ou embarcação» mas também «todo o serviço intrinsecamente ligado a tal ato»²¹.

31. Resulta desta jurisprudência que o mero facto de um serviço estar de alguma forma ligado ao transporte não é suficiente para que fique abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 2.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva Serviços²². Pelo contrário, há que examinar qual é o objetivo principal do serviço em causa²³. Com efeito, deve proceder-se a uma distinção entre serviços que estão *intrinsecamente (ou de forma inerente) ligados* ao ato físico de deslocar pessoas ou mercadorias de um local para outro através de um meio de transporte (como os táxis e as ambulâncias, bem como os serviços portuários²⁴), dado que têm como principal objetivo o transporte de mercadorias ou de pessoas, bem como daqueles que lhes são acessórios, por terem um objetivo principal diferente²⁵.

32. Esta última categoria abrange os serviços de aluguer de automóveis, as agências de viagens e os serviços a prestar aos consumidores no domínio do turismo, incluindo os serviços de visitas guiadas²⁶. Inclui igualmente serviços como os serviços prestados a bordo, os serviços de limpeza ou os serviços de venda de comida ou bebidas prestados a bordo de comboios que, não obstante

¹⁸ Neste sentido, o artigo 2.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva Serviços espelha efetivamente a regra consagrada no artigo 58.º, n.º 1, TFUE (v., a este respeito, Acórdão de 15 de outubro de 2015, Grupo Itevelesa e o., C-168/14, EU:C:2015:685, n.º 44).

¹⁹ O conceito de «serviços no domínio dos transportes» obedece, antes, a um conjunto de regras distintas que estão abrangidas pelo título VI TFUE [v. Conclusões do advogado-geral M. Szpunar nos processos apensos Trijber e Harmsen (C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:505, n.º 28)].

²⁰ *Ibidem*, n.º 29.

²¹ V. Acórdãos de 15 de outubro de 2015, Grupo Itevelesa e o. (C-168/14, EU:C:2015:685, n.º 46), e de 20 de dezembro de 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, n.º 41).

²² A este respeito, concordo plenamente com as Conclusões do advogado-geral N. Wahl no processo Grupo Itevelesa e o. (C-168/14, EU:C:2015:351, n.º 28).

²³ V. Acórdão de 1 de outubro de 2015, Trijber e Harmsen (C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641, n.º 51).

²⁴ V. considerando 21 da Diretiva Serviços.

²⁵ V., a este respeito, Parecer 2/15 (Acordo de Comércio Livre UE-Singapura) de 16 de maio de 2017 (EU:C:2017:376, n.º 61). V. igualmente, neste sentido, Conclusões do advogado-geral N. Wahl no processo Grupo Itevelesa e o. (C-168/14, EU:C:2015:351, n.º 31).

²⁶ V. considerando 33 da Diretiva Serviços.

revestirem um carácter acessório relativamente ao serviço ferroviário de transporte de passageiros, não estão intrinsecamente ligados a este último²⁷. Semelhantes serviços *não* estão excluídos do âmbito de aplicação material da Diretiva Serviços²⁸.

33. Nas conclusões que apresentou nos processos apensos *Trijber e Harmsen*²⁹, o advogado-geral M. Szpunar explicou que o motivo pelo qual os serviços de aluguer de automóveis ou de visitas guiadas se devem incluir no âmbito de aplicação material desta diretiva decorria do facto de que, do ponto de vista dos destinatários destes serviços, estes serviços têm, respetivamente, por objeto principal o aluguer de veículos e a aquisição de conhecimentos coisa sobre um determinado local ou área, e *não o ato de ser transportado*. Pelo mesmo motivo, o advogado-geral concluiu que os *serviços das escolas de condução* prosseguem essencialmente o objetivo de ensinar o destinatário dos serviços a conduzir e não o ato de o transportar³⁰.

34. Na minha opinião, os serviços em causa no processo principal também se enquadram nesta categoria. Com efeito, à semelhança dos referidos serviços das escolas de condução, os cursos de sensibilização e reeducação rodoviária têm por objetivo principal permitir que o destinatário seja formado para conduzir em segurança e de forma responsável, e não em ser transportado.

35. Posto isto, partilho da opinião da Comissão, do Governo checo e da AUDICA segundo a qual os cursos controvertidos *não* se devem enquadrar na categoria dos «serviços no domínio dos transportes». Por conseguinte, estes cursos não devem ser excluídos do âmbito de aplicação material da Diretiva Serviços ao abrigo do seu artigo 2.º, n.º 2, alínea d)³¹.

36. A minha opinião a este respeito não é alterada, em primeiro lugar, pelo argumento do Governo neerlandês segundo o qual os cursos controvertidos devem ser considerados «serviços no domínio dos transportes», na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva Serviços, visto que estão intrinsecamente ligados ao facto de se ser titular de uma carta de condução, que constitui um requisito jurídico prévio para conduzir um veículo. Concordo com este Governo no sentido de que, em pelo menos um acórdão, nomeadamente no Acórdão Grupo Itevelesa e o.³², o Tribunal de Justiça parece ter adotado um critério jurídico mais amplo do que aquele que acima referi nos n.ºs 30 e 31, e parece ter incluído no conceito de «serviços no domínio dos transportes» serviços que são um «requisito prévio» em relação ao ato físico de circular com um veículo. Com base nesta definição, o Tribunal de Justiça concluiu que os «serviços no domínio dos transportes» incluem a atividade de inspeção técnica de veículos a motor, que constitui um requisito prévio e é indispensável para o exercício da atividade principal que é o transporte³³, sob pena de esta atividade vir a ser considerada ilegal.

²⁷ V. Acórdão de 19 de dezembro de 2019, *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:1110, n.º 26).

²⁸ Saliento que, nos termos do considerando 21 da Diretiva Serviços, os «serviços no domínio dos transportes» incluem, *entre outros*, os serviços de transporte, incluindo os transportes urbanos, os táxis e as ambulâncias, bem como os serviços portuários. Todavia, considero que isto não constitui razão suficiente para conferir ao artigo 2.º, n.º 2, alínea d), desta diretiva um âmbito de aplicação demasiado amplo.

²⁹ C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:505, n.ºs 36 a 38.

³⁰ Em conformidade com o, apesar de não vinculativo, bastante informativo «Manual de execução da diretiva ‘serviços’», da Comissão, a exclusão prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea d), da diretiva *não* abrange «os serviços das escolas de condução, os serviços de mudanças, os serviços de aluguer de automóveis, os serviços funerários ou os serviços de fotografia aérea» nem as «atividades comerciais em portos ou aeroportos, nomeadamente lojas e restaurantes» (v. Manual de execução da diretiva «serviços», Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007, p. 12, disponível em língua portuguesa no seguinte endereço Internet: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715>).

³¹ Evidentemente, cabe ao órgão jurisdicional nacional verificar esta conclusão (v. Acórdão de 1 de outubro de 2015, *Trijber e Harmsen*, C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641, n.º 54).

³² V. Acórdão de 15 de outubro de 2015 (C-168/14, EU:C:2015:685).

³³ *Ibidem*, n.ºs 47 e 50. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça considerou que atividade dos centros de inspeção técnica de veículos automóveis estava *excluída* do âmbito de aplicação da Diretiva Serviços (v. n.º 52 deste acórdão).

37. Dito isto, *não* considero, nem sequer à luz do mencionado acórdão, que o facto de um serviço estar associado ou, aliás, «intrinsecamente ligado» ao facto de se ser titular de uma carta de condução deva ser determinante para se considerar que esse serviço é um «serviço no domínio dos transportes». Em meu entender, há uma diferença entre ser aprovado num exame para se ser titular de uma carta de condução ou manter esta última e realizar as inspeções periódicas a um veículo. A carta de condução é a licença administrativa através da qual um *indivíduo* pode utilizar um meio de transporte³⁴ e, como tal, a carta de condução está associada a esse indivíduo e não ao veículo em si mesmo, ao passo que os centros de inspeção técnica de veículos têm como atividade a realização de inspeções *diretamente* ao veículo (como requisito jurídico prévio para a circulação deste).

38. Assim, em meu entender, a situação em causa no processo principal é diferente daquela que deu origem ao Acórdão Grupo Itevelesa e o.³⁵ Por conseguinte, a solução jurisprudencial adotada nesse acórdão não deve ser aplicada ao presente processo.

39. Em segundo lugar, não me parece convincente o argumento do Governo espanhol segundo o qual o conceito de «serviços no domínio dos transportes» deve ser interpretado à luz do artigo 91.º, n.º 1, TFUE. Segundo este Governo, os cursos controvertidos são «serviços no domínio dos transportes» uma vez que correspondem a «[m]edidas que permit[e]m aumentar a segurança dos transportes» na aceção desta disposição. Todavia, parece-me bastante evidente que o artigo 91.º, n.º 1, TFUE tem por finalidade estabelecer uma lista dos diferentes aspetos que fazem parte do «âmbito de uma política comum dos transportes» (como enunciado no artigo 90.º TFUE) e, neste contexto, especificar as diferentes *medidas* que o legislador da União pode adotar (para regulamentar, entre outros, os «serviços no domínio dos transportes»). Contrariamente ao que o Governo espanhol alega, esta disposição não tem assim por objetivo definir em que consistem os «serviços no domínio dos transportes».

40. Em todo o caso, entendo que a interpretação proposta pelo Governo espanhol, no sentido de que qualquer medida que se destine a melhorar a segurança dos transportes diz necessariamente respeito a um «serviço no domínio dos transportes», afasta-se muito da interpretação adotada pelo Tribunal de Justiça na sua jurisprudência, que, como anteriormente expliquei, se centra na questão de saber se o serviço em causa tem por «objetivo principal» o transporte de mercadorias ou pessoas.

41. Feitos estes esclarecimentos e tendo explicado por que motivo em minha opinião a realização dos cursos controvertidos não se enquadra no âmbito da exclusão prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva Serviços («serviço no domínio dos transportes»), abordarei em seguida as dúvidas do órgão jurisdicional de reenvio sobre a questão de saber se o facto de esses cursos terem de ser realizados no âmbito de uma concessão de serviço público tem repercussões na aplicabilidade dos artigos 9.º a 13.º da Diretiva Serviços.

2. Consequências da circunstância de os cursos controvertidos terem de ser realizados no âmbito de uma de concessão de serviço público

42. Recordo que o artigo 9.º, n.º 3, da Diretiva Serviços prevê, em substância, que os artigos 9.º a 13.º desta diretiva «não [são] aplicáve[is] aos aspetos dos regimes de autorização que são regidos, direta ou indiretamente, por outros instrumentos [da União]», como a Diretiva

³⁴ A este respeito, v. Conclusões do advogado-geral N. Wahl no processo Grupo Itevelesa e o. (C-168/14, EU:C:2015:351, n.º 31).

³⁵ V. Acórdão de 15 de outubro de 2015 (C-168/14, EU:C:2015:685).

2014/23³⁶. Por conseguinte, se os cursos em causa no processo principal fossem abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2014/23, ficariam excluídos do âmbito de aplicação dos artigos 9.º a 13.º da Diretiva Serviços. Todavia, em meu entender, continuariam a estar sujeitos às restantes disposições relevantes desta diretiva³⁷ (ou seja, todas as disposições relevantes, com exceção dos artigos 9.º a 13.º da Diretiva Serviços)³⁸.

43. Sublinho que para que a Diretiva 2014/23 seja aplicável, é necessário que estejam reunidos vários requisitos cumulativos.

44. Em primeiro lugar, o serviço em causa deve ser adjudicado através de uma «concessão»³⁹. A «[c]oncessão de serviços», na aceção desta diretiva, é definida como um «contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o qual uma ou mais autoridades adjudicantes ou entidades adjudicantes confiam a prestação e a gestão de serviços [...] a um ou mais operadores económicos, cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração dos serviços que constituem o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um pagamento»⁴⁰. O Tribunal de Justiça esclareceu que tal contrato se caracteriza, nomeadamente, por uma situação na qual, por um lado, um direito de exploração de determinados serviços é transferido por uma entidade adjudicante para um concessionário e, por outro, este último dispõe de uma certa liberdade económica para determinar as condições de exploração deste direito, e está, assim, amplamente exposto aos riscos que se prendem com esta exploração⁴¹.

45. No caso em apreço, todas as partes, as partes interessadas, bem como o órgão jurisdicional de reenvio entendem que a realização dos cursos controvertidos deve ser efetuada ao abrigo de uma concessão de serviço público (uma para cada zona geográfica), pelo que a situação no processo principal diz respeito às concessões de serviços públicos na aceção da Diretiva 2014/23. Concordo com este entendimento. Com efeito, resulta dos n.ºs 13 e 14, *supra*, que os contratos em causa no processo principal têm por objeto a prestação de um serviço específico e que visam transferir o direito de realizar os cursos controvertidos (aparentemente com os riscos associados ao funcionamento dessa atividade) da entidade adjudicante para cada um dos concessionários.

46. Em segundo lugar, a concessão deve ter sido objeto de proposta ou adjudicada depois de 17 de abril de 2014, sob pena de ficar excluída do âmbito de aplicação temporal da Diretiva 2014/23⁴². Cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais verificar se este requisito está preenchido com base nos elementos de que dispõem⁴³. À margem desta questão, saliento que o Governo espanhol e a CNAE e o. são de opinião que a Diretiva 2014/23 não é aplicável *ratione temporis* por outra razão (distinta). Com efeito, alegam que o prazo de transposição da Diretiva 2014/23

³⁶ Esta conclusão decorre igualmente do considerando 57 da Diretiva Serviços, que prevê, em substância, que as disposições da mesma diretiva relativas aos regimes de autorização (artigos 9.º a 13.º) não se aplicam a concessões de serviços públicos que possam, designadamente, estar abrangidas pela Diretiva 2014/23 [v. Acórdão de 14 de julho de 2016, *Promoimpresa e o.* (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, n.º 45)]. Em contrapartida, o considerando 14 da Diretiva 2014/23 prevê que as «autorizações ou licenças» não são consideradas «concessões» na aceção desta diretiva e continuam sujeitas às regras da Diretiva Serviços.

³⁷ Contrariamente ao que a CNAE e o. sustentaram na audiência, considero que a Diretiva 2014/23 e a Diretiva Serviços *não* se excluem mutuamente.

³⁸ Em contrapartida, se os cursos controvertidos não estiverem abrangidos pela Diretiva 2014/23, os artigos 9.º a 13.º da Diretiva Serviços podem ser aplicáveis à situação em causa no processo principal, desde que, todavia, a medida nacional em causa possa ser considerada um «regime de autorização» na aceção dessas disposições (v., a este respeito, n.ºs 51 a 55, *infra*).

³⁹ V. artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2014/23.

⁴⁰ V. artigo 5.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2014/23.

⁴¹ V., neste sentido, Acórdão de 14 de julho de 2016, *Promoimpresa e o.* (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, n.º 46 e jurisprudência referida).

⁴² V. artigo 54.º, segundo parágrafo, da Diretiva 2014/23.

⁴³ Saliento que parece ser *facto assente* entre todas as partes e as partes interessadas que o anúncio do concurso no processo principal foi publicado em novembro de 2014, após a data-limite de 17 de abril de 2014.

para o direito nacional terminou em fevereiro de 2016 e que as concessões em causa no processo principal foram objeto de proposta antes do termo desse prazo, num momento em que ainda estava em vigor o regime jurídico nacional anteriormente aplicável e em que esta diretiva não tinha sido integrada no direito nacional.

47. A este respeito, recorro que o Tribunal de Justiça já declarou, num processo de adjudicação através de negociação de um contrato público em que uma proposta foi excluída do procedimento de adjudicação do contrato antes do termo do prazo de transposição da diretiva pertinente e antes de esta ter sido integrada no direito nacional, que aplicar esta diretiva seria «contrário ao princípio da segurança jurídica», porque a decisão que teria violado o direito da União foi tomada antes da referida data⁴⁴.

48. Entendo que se pode aplicar um raciocínio idêntico ao presente caso. Por conseguinte, tendo a concordar com o Governo espanhol e com a CNAE e o. (sem prejuízo da verificação a realizar pelo órgão jurisdicional de reenvio) quando alegam que a Diretiva 2014/23 *não* se aplica *ratione temporis* a uma situação como a que está em apreço no processo principal, porque ainda não tinha expirado o prazo de transposição desta diretiva e não tinha, com efeito, sido integrada no direito nacional no momento em que ocorreram os factos relevantes.

49. Em terceiro lugar, o valor do contrato de concessão deve ser igual ou superior a um determinado limiar⁴⁵. No momento em causa, este valor era de 5 186 000 euros⁴⁶. Uma vez mais, cabe ao órgão jurisdicional nacional verificar, com base nas informações que lhe são apresentadas, se este requisito está preenchido. Todavia, saliento que, segundo as informações prestadas na audiência pela CNAE e o., pelo Governo espanhol e pela Comissão, o valor do contrato de concessão em causa no processo principal parece ser inferior a este limiar. O Governo espanhol esclareceu que, na data em que foi anunciado, o valor deste contrato era de 1 285 000 euros. Este montante é significativamente inferior ao limiar de 5 186 000 euros.

50. À luz desta informação, entendo que, porque os contratos para a realização dos cursos em causa (i) foram celebrados antes de expirar o prazo de transposição da Diretiva 2014/23 e (ii) o seu valor é inferior ao limiar fixado na diretiva, estão ambos excluídos do âmbito de aplicação temporal e material deste instrumento jurídico. Em meu entender, daqui resulta que *não* se deve excluir a aplicação dos artigos 9.º a 13.º da Diretiva Serviços a uma situação como a que está em causa no processo principal pelo facto de essa situação ser regulada pela Diretiva 2014/23.

51. Dito isto, importa ainda verificar se estão preenchidos os requisitos para que os artigos 9.º a 13.º da Diretiva Serviços sejam aplicáveis a uma situação como a que está em apreço no processo principal. A este respeito, cabe notar que estas disposições aplicam-se a um determinado tipo de procedimento, a saber, àqueles que podem ser qualificados de «regimes de autorização». Assim, há que analisar se o procedimento em causa no processo principal se inclui nesta categoria.

52. A este respeito, recorro que, na aceção do artigo 4.º, n.º 6, desta diretiva, entende-se por «regime de autorização» qualquer procedimento que tenha por efeito obrigar um prestador ou um destinatário a efetuar uma diligência junto de uma autoridade competente para obter uma decisão formal ou uma decisão tácita relativa ao acesso a uma atividade de serviço ou ao seu exercício.

⁴⁴ V. Acórdão de 15 de outubro de 2009, Hochtief e Linde-Kca-Dresden (C-138/08, EU:C:2009:627, n.º 30).

⁴⁵ V. considerando 23 da Diretiva 2014/23.

⁴⁶ V. artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2014/23.

53. Além disso, o considerando 39 da referida diretiva indica que o conceito de «regime de autorização» abrange *procedimentos administrativos através dos quais são atribuídas concessões*⁴⁷ (com exceção dos que, contrariamente à matéria em apreciação no processo principal, são abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2014/23)⁴⁸.

54. Como foi já acima salientado no n.º 45, o processo principal tem por objeto concessões de serviço público adjudicadas pelas autoridades públicas competentes para a realização de cursos de sensibilização e reeducação rodoviária dos condutores que tenham perdido pontos na sua carta de condução. Estas concessões constituem decisões formais que devem ser obtidas pelos prestadores, junto das autoridades nacionais, para poderem exercer a sua atividade económica⁴⁹. Podem assim, em minha opinião, ser caracterizadas como «autorizações» na aceção das disposições da Diretiva Serviços.

55. Por conseguinte, considero que os artigos 9.º a 13.º da Diretiva Serviços são aplicáveis ao caso em apreço⁵⁰.

3. Conclusão quanto à aplicabilidade da Diretiva Serviços

56. Resulta de todas as considerações precedentes que o capítulo III da Diretiva Serviços, incluindo os seus artigos 9.º a 13.º, é aplicável ao caso em apreço no processo principal. As concessões de serviço público em causa no processo principal fazem parte de um «regime de autorização» na aceção destas disposições. Além disso, não dizem respeito a «serviços no domínio dos transportes» na aceção das exclusões previstas no artigo 2.º, n.º 2, alínea d), desta diretiva.

B. Apreciação da compatibilidade

57. Passando agora para a apreciação da compatibilidade de uma norma nacional como a que está em causa no processo principal com as disposições da Diretiva Serviços, irei explicar por que razão considero que semelhante norma impõe uma restrição à liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços que não é compatível com os requisitos do capítulo III (artigos 9.º a 15.º) desta diretiva.

58. Antes de aprofundar a análise destas questões, gostaria de fazer duas observações preliminares.

59. Em primeiro lugar, quero sublinhar que, na audiência, as partes e as partes interessadas debateram a questão de saber se os serviços em causa no processo principal apresentam um «elemento transfronteiriço», na aceção da jurisprudência relativa ao artigo 49.º TFUE⁵¹. A este

⁴⁷ V., neste sentido, Acórdão de 14 de julho de 2016, *Promoimpresa e o.* (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, n.º 39).

⁴⁸ Nesta medida, discordo, por conseguinte, do argumento da CNAE e o. segundo o qual, pelo facto de dever ser efetuada através de «concessão», a realização dos cursos controvertidos *exclui* a aplicabilidade da Diretiva Serviços.

⁴⁹ Este elemento foi igualmente determinante no Acórdão *Promoimpresa e o.* (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, n.º 41). V., igualmente, n.º 6.1.1 (p. 24) do «Manual de execução da diretiva ‘serviços’» (referido na nota 30, *supra*).

⁵⁰ Para completar o exposto, pretendo acrescentar que no caso de a Diretiva 2014/23 e os artigos 9.º a 13.º da Diretiva Serviços não serem aplicáveis ao presente processo, as autoridades públicas estão obrigadas, na minha opinião, a respeitar as regras fundamentais do Tratado FUE, em geral, e o princípio da não discriminação, em particular (v. Acórdão de 14 de julho de 2016, *Promoimpresa e o.*, C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, n.º 64 e jurisprudência referida). Por outras palavras, os requisitos de adjudicação do contrato de concessão pública no processo principal deverão ser conformes com o artigo 49.º TFUE.

⁵¹ V., nomeadamente, Acórdão de 11 de março de 2010, *Attanasio Group* (C-384/08, EU:C:2010:133, n.º 23).

respeito, pretendo apenas referir que, embora seja jurisprudência constante que as disposições do Tratado relativas às liberdades fundamentais «não são aplicáveis a atividades cujos elementos se circunscrevem todos a um único Estado-Membro»⁵², tem vindo a ser debatido se, para o Tribunal de Justiça responder a uma questão relativa à interpretação da Diretiva Serviços, é igualmente necessária a existência de um elemento transfronteiriço⁵³. Todavia, o Tribunal de Justiça veio agora pôr termo a esse debate e esclareceu que as disposições do capítulo III da Diretiva Serviços devem ser interpretadas no sentido de que também se aplicam a uma situação em que todos os elementos pertinentes estejam *confinados a um único Estado-Membro*.⁵⁴ Assim, não é exigida a existência de um elemento transfronteiriço para apreciar a compatibilidade de uma medida como a que está em causa no processo principal com as disposições do capítulo III da Diretiva Serviços.

60. Por conseguinte, considero que, numa situação como a que está em causa no processo principal, é possível apreciar a compatibilidade de uma medida com as disposições do capítulo III da Diretiva Serviços, ainda que se concluísse que tal medida diz respeito a uma situação puramente interna, o que cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais verificar⁵⁵.

61. Em segundo lugar, gostaria de fazer alguns esclarecimentos sobre a articulação entre os artigos 9.º a 13.º e o artigo 15.º da Diretiva Serviços. A este respeito, saliento que o artigo 9.º desta diretiva impede o acesso dos Estados-Membros a «regimes de autorização», a menos que esses regimes sejam não discriminatórios, se justificarem por uma razão imperiosa de interesse geral e forem proporcionados face a esse objetivo de interesse geral. Esta série de critérios encontra-se enumerada no artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva Serviços e faz igualmente parte do artigo 10.º, n.º 4, desta diretiva, que tem sido interpretado pelo Tribunal de Justiça⁵⁶ no sentido de que os regimes de autorização devem, de maneira geral, permitir que os prestadores exerçam a sua atividade em todo o território nacional, a menos que uma limitação a uma determinada parte desse território seja não discriminatória, justificada por uma razão imperiosa de interesse geral e proporcionada. Estes três requisitos encontram-se também expressamente referidos no artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva Serviços.

62. Os artigos 9.º a 13.º da Diretiva Serviços regulam especificamente os requisitos que devem ser preenchidos num regime nacional de autorização, ao passo que o artigo 15.º, n.º 3, desta diretiva diz respeito à compatibilidade com esta diretiva dos requisitos a nível nacional impostos de forma mais geral aos prestadores de serviços, incluindo as restrições territoriais e quantitativas. Todavia, não pode deixar de se observar que existe uma certa sobreposição das várias disposições em apreço. Com efeito, o Tribunal de Justiça declarou, em substância, que um «regime de autorização» que impõe uma «limitação territorial» aos prestadores de serviços que procuram exercer a sua atividade económica e que é incompatível com o artigo 15.º, n.º 3, desta diretiva, será igualmente contrário ao artigo 10.º, n.º 4, desta diretiva⁵⁷, e *vice-versa*.

⁵² V., nomeadamente, Acórdão de 22 de dezembro de 2010, Omalet (C-245/09, EU:C:2010:808, n.º 12 e jurisprudência referida).

⁵³ V., por exemplo, em apoio deste ponto de vista de que não existe tal requisito, Conclusões do advogado-geral M. Szpunar nos processos apensos Trijber e Harmsen (C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:505, n.ºs 49 a 57).

⁵⁴ V. Acórdão de 30 de janeiro de 2018, X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, n.º 110). Não sucede o mesmo no caso da livre prestação de serviços (v. n.º 102 deste acórdão).

⁵⁵ V., neste sentido, Acórdão de 1 de outubro de 2015, Trijber e Harmsen (C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641, n.º 41). Neste acórdão, o facto de o órgão jurisdicional de reenvio ter salientado, na decisão de reenvio, que o regime em causa podia constituir um entrave ao acesso ao mercado de todos os prestadores, incluindo os originários de outros Estados-Membros, foi considerada suficiente para considerar que as situações visadas pelas questões prejudiciais não eram puramente internas.

⁵⁶ V. Acórdão de 23 de dezembro de 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, n.º 53).

⁵⁷ *Ibidem*, n.º 55 e segs.

63. No presente processo, as partes e os interessados centraram as suas observações e articulados na questão de saber se uma medida como a que está em causa no processo principal é compatível com o artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva Serviços. Nas secções seguintes, irei assim concentrar-me sobre a questão de saber se uma medida preenche ou não os requisitos previstos nesta disposição.

64. A este respeito, começarei por indicar as razões pelas quais considero que esta norma constitui um «requisito» na aceção do artigo 15.º, n.º 2, desta diretiva que restringe a liberdade de estabelecimento (1). Analisarei em seguida se essa restrição i) é não discriminatória, ii) se justifica por uma «razão imperiosa de interesse geral» e iii) é proporcionada, em conformidade com os três requisitos impostos pelo artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva Serviços. Explicarei por que razão existem, a meu ver, razões para ter dúvidas de que tal norma preenche o requisito da «proporcionalidade» (2). Reservarei igualmente algumas palavras sobre o facto de os cursos em questão apresentarem elementos característicos de um SIEG (3).

1. Existência de uma restrição (artigo 15.º, n.º 2)

65. Para avaliar a compatibilidade de uma norma como a que está em causa no processo principal à luz dos critérios contidos no artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva Serviços, há que determinar, num primeiro momento, se essa norma se enquadra numa das categorias de «requisitos» enumerados no artigo 15.º, n.º 2, desta diretiva, lida à luz do artigo 4.º, n.º 7, que prevê, nomeadamente, que «qualquer obrigação, proibição, condição ou limite previsto nas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas dos Estados-Membros ou que decorra da jurisprudência» será considerada «requisito» para efeitos da Diretiva Serviços.

66. Com base nos elementos dos autos, parece-me que a principal crítica da AUDICA relativamente à norma em causa no processo principal não diz unicamente respeito ao facto de a adjudicação dos contratos de prestação de serviços em causa dever ser efetuada através de concessões de serviço público; relacionando-se, pelo contrário, com o facto de *um único* concessionário estar autorizado a prestar os serviços em causa *em cada uma das cinco* zonas geográficas do território nacional previamente delimitadas (com exclusão da Catalunha e do País Basco).

67. A este respeito, saliento que o artigo 15.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva Serviços qualifica expressamente as «restrições quantitativas ou territoriais» ao exercício de uma atividade como «requisitos» na aceção do artigo 4.º, n.º 7, desta diretiva que afetam a liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços⁵⁸.

68. Como referido nesta disposição, tais restrições existem, em particular, quando uma medida nacional impõe limites relativamente ao número de operadores autorizados a estabelecerem-se num determinado Estado-Membro (ou numa zona específica num Estado-Membro) (*restrições quantitativas*), ou quando exige que seja respeitada uma distância geográfica mínima entre prestadores (*restrições territoriais*)⁵⁹. O Tribunal de Justiça esclareceu que também existe uma

⁵⁸ V. Acórdão de 23 de dezembro de 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, n.º 51).

⁵⁹ V. artigo 15.º, n.º 2, alínea a), e as explicações apresentadas no «Manual de execução da diretiva ‘serviços’» (n.º 6.3.1, p. 33) (v. referência na nota 30, *supra*).

«restrição territorial» quando uma regulamentação nacional limita, em todos os aspetos, uma autorização para exercer uma atividade, a um setor geográfico determinado⁶⁰ ou proíbe o exercício de atividades em determinadas zonas geográficas⁶¹.

69. No presente processo o órgão jurisdicional de reenvio assinala (sendo este um facto assente entre todas as partes e interessados) que, nos termos da norma em causa no processo principal, o território espanhol (com exceção da Catalunha e do País Basco) está dividido em cinco zonas, existindo uma única entidade (selecionada no procedimento de concessão de serviço público) autorizada a realizar os cursos de sensibilização e reeducação rodoviária em cada zona⁶². Esta entidade tem o controlo exclusivo na zona em que está estabelecida como concessionária de serviço público, ao passo que outros prestadores estão efetivamente proibidos de prestar os serviços em causa na mesma zona.

70. Mesmo que uma norma como a que está em causa no processo principal não impeça um prestador de serviços de participar num procedimento de adjudicação de concessão pública relativo à realização de cursos de sensibilização e reeducação rodoviária no mercado, continua no entanto a limitar o *número* de prestadores que podem exercer esse direito (um em cada uma das cinco zonas geográficas previamente delimitadas) e *onde* o podem fazer.

71. Em meu entender, daqui resulta que semelhante medida constitui simultaneamente uma restrição quantitativa e uma restrição territorial na aceção do artigo 15.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva Serviços⁶³. Como tal, restringe a liberdade de estabelecimento e só será autorizada se preencher os requisitos previstos no artigo 15.º, n.º 3, desta diretiva, que passo agora a analisar.

2. Requisitos a preencher para que a restrição seja admissível (artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva Serviços)

72. O artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva Serviços enumera três requisitos que têm de estar preenchidos para que uma «restrição» seja aceite. Mais concretamente, esta norma exige que essa restrição: i) não seja discriminatória em razão da nacionalidade [artigo 15.º, n.º 3, alínea a)]; ii) seja necessária (isto é, seja justificada por uma razão imperiosa de interesse geral) [artigo 15.º, n.º 3, alínea b)], e iii) seja proporcionada [artigo 15.º, n.º 3, alínea c)]).

73. No presente processo, a questão de saber se os dois primeiros requisitos foram preenchidos não apresenta grande dificuldade.

74. Com efeito, é para mim evidente, em primeiro lugar, que uma restrição como a que está em causa no processo principal se aplica sem discriminação em razão da nacionalidade [artigo 15.º, n.º 3, alínea a)] (primeiro requisito).

⁶⁰ V. Acórdão de 23 de dezembro de 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, n.ºs 48 e 49).

⁶¹ V. Acórdão de 30 de janeiro de 2018, X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, n.º 131).

⁶² Segundo a CNAE e o., no contexto do processo principal, a mesma entidade foi efetivamente o candidato selecionado em cada uma das cinco zonas.

⁶³ Em meu entender, é possível que a medida em causa no processo principal possa igualmente ser qualificada como um dos «[r]equisitos [...] que restringem a determinados prestadores o acesso à atividade de serviço em causa em razão da natureza específica da atividade» (v. artigo 15.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva Serviços), uma vez que, como a AUDICA sustenta, tal medida visa efetivamente criar cinco monopólios (um em cada zona).

75. Em segundo lugar, considero que tal restrição se justifica por uma razão imperiosa de interesse geral na aceção do artigo 15.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva Serviços, lida à luz do artigo 4.º, n.º 8, desta diretiva (segundo requisito).

76. A este respeito, noto que a justificação apresentada pelas autoridades espanholas perante o órgão jurisdicional nacional para autorizarem que apenas uma entidade preste os serviços em causa em cada uma das cinco zonas geográficas delimitadas é a de que tal restrição é necessária para garantir que os cursos de sensibilização e reeducação rodoviária estejam disponíveis em todo o território relevante. Segundo as autoridades espanholas, ao facilitar o acesso geográfico aos cursos de sensibilização e reeducação rodoviária, uma norma como a que está em causa no processo principal contribui para a formação efetiva dos condutores que tenham cometido infrações ao Código da Estrada. Assim, reforça, de um modo geral, a segurança rodoviária.

77. Nos termos do artigo 4.º, n.º 8, da Diretiva Serviços, lido à luz do seu considerando 40, a «segurança rodoviária» é uma das razões imperiosas de interesse geral que podem justificar restrições à liberdade de estabelecimento. Em meu entender, uma norma como a que está em causa no processo principal, que tem por objetivo reforçar a segurança rodoviária, preenche, por conseguinte, o segundo requisito previsto no artigo 15.º, n.º 3, alínea b), desta diretiva.

78. Mais complexa é a questão de saber se tal norma preenche o terceiro requisito [o previsto no artigo 15.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva Serviços], ou seja, a proporcionalidade). A este respeito, recorro que, para que este requisito esteja preenchido, têm de estar reunidas duas condições. A medida deve, em primeiro lugar, ser apropriada, ou seja, nos termos da redação do artigo 15.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva Serviços, deve ser adequada para garantir a consecução do objetivo prosseguido. Em segundo lugar, a medida não deve exceder o que é necessário para atingir o objetivo. Se for possível optar por uma das várias medidas para alcançar o objetivo em causa, a escolha deve recair sobre aquela que for menos restritiva da liberdade de estabelecimento garantida pela diretiva⁶⁴.

79. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, cabe em última instância ao juiz nacional, que é o único competente para apreciar os factos do litígio no processo principal, determinar se uma medida preenche estas duas condições⁶⁵. Todavia, o Tribunal de Justiça, chamado a dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, pode fornecer indicações retiradas dos autos do processo principal e das observações escritas e orais que lhe tenham sido apresentadas, suscetíveis de permitir que esse órgão jurisdicional se pronuncie⁶⁶.

80. No que respeita à primeira condição, noto que em ocasiões anteriores o Tribunal de Justiça considerou que certas medidas que correspondem a uma restrição territorial são *adequadas* para garantir a consecução do objetivo prosseguido quando visem adaptar-se às necessidades da população, cobrir todo o território ou tomar em consideração as regiões geograficamente isoladas ou que de outra forma se encontrem numa situação desfavorecida⁶⁷.

⁶⁴ V. Acórdão de 1 de outubro de 2015, *Trijber e Harmsen* (C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641, n.º 70 e jurisprudência referida).

⁶⁵ *Ibidem*, n.º 71.

⁶⁶ *Ibidem*, n.º 55.

⁶⁷ V., neste sentido, Acórdãos de 1 de junho de 2010, *Blanco Pérez e Chao Gómez* (C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300, n.º 70), e de 26 de setembro de 2013, *Ottica New Line* (C-539/11, EU:C:2013:591, n.ºs 36 e 37), no que respeita às restrições territoriais à instalação de óticas e de farmácias. V., igualmente, Acórdão de 23 de dezembro de 2015, *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:843, n.º 60), respeitante a restrições análogas no âmbito do exercício da profissão de limpa-chaminés.

81. À luz desta jurisprudência, concordo com a CNAE e o. e com o Governo espanhol quando consideram que, na medida em que uma norma como a que está em causa no processo principal garanta que exista pelo menos um operador responsável pela realização da atividade em cada uma das cinco zonas do território pertinente, tal norma contribui para garantir que os condutores tenham acesso a centros de formação no território pertinente, incluindo nas zonas que se encontrem numa situação desfavorecida ou sejam consideradas menos atrativas. Semelhante norma é assim adequada para alcançar o objetivo prosseguido (melhorar a «segurança rodoviária» ao facilitar o acesso a centros de formação para os condutores que tenham perdido pontos nas suas cartas de condução).

82. No que se refere à segunda condição (ou seja, à questão de saber se uma medida como a que está em causa no processo principal *vai além do necessário* para atingir o objetivo prosseguido), reconheço, no entanto, que tenho dúvidas.

83. Com efeito, no contexto do processo principal, o território espanhol, com exceção da Catalunha e do País Basco, foi totalmente dividido em cinco zonas. Só pode existir um único prestador em cada uma dessas cinco zonas. De um modo geral, isto significa que, no máximo, *cinco* prestadores podem prestar os serviços em causa.

84. Em meu entender, trata-se de uma restrição muito significativa do número de prestadores, não sendo claro de que modo uma divisão do território em causa em *apenas* cinco (grandes) zonas consitui a forma menos restritiva de assegurar uma repartição geográfica adequada dos centros de formação. Com efeito, não havendo mais requisitos adicionais relativos, nomeadamente, à distância geográfica mínima ou máxima entre dois centros ou ao número de centros a explorar em função da percentagem da população total, continua a ser perfeitamente possível, a meu ver, que cada concessionário preste os serviços em causa apenas em locais da zona que lhe foi atribuída que sejam mais lucrativos, ficando excluindo os locais dessa zona que sejam considerados menos atrativos.

85. Depreendo dos autos e, em especial, das observações escritas apresentadas pela AUDICA que os documentos do concurso e das especificações técnicas (*cahier des charges*) contêm efetivamente esses requisitos adicionais respeitantes, nomeadamente, ao número de centros a criar em cada zona em função da percentagem da população total. Em meu entender, são estas condições, mais do que a divisão do território pertinente em cinco zonas e a correspondente limitação do número de prestadores, que impede os operadores de concentrarem a sua atividade exclusivamente em zonas julgadas atrativas, em benefício dos habitantes dessas zonas e em detrimento dos habitantes das zonas que sejam consideradas menos atrativas, que são confrontados com um acesso mais reduzido a esses serviços⁶⁸.

86. Em suma, entendo que, se o território pertinente fosse dividido num número maior (superior a cinco) de zonas geográficas (de dimensões mais reduzidas) garantir-se-ia não apenas um acesso suficiente aos cursos de sensibilização e de formação para a segurança rodoviária no território pertinente, como também se conseguiria, *ipso facto*, que os serviços em causa viessem a ser adjudicados a um maior número de concessionários de serviço público nesse território. Por conseguinte, considero que existem medidas menos restritivas suscetíveis de garantir a consecução do objetivo de interesse geral prosseguido, na aceção do artigo 15.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva Serviços.

⁶⁸ V., por analogia, Acórdão de 1 de junho de 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez (C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300, n.º 73).

87. À luz das considerações precedentes, sou de opinião que uma norma como a que está em causa no processo principal não preenche o terceiro requisito enumerado no artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva Serviços uma vez que vai além do necessário para atingir o objetivo prosseguido.

88. Assim, em minha opinião, tal norma deve ser declarada incompatível com esta disposição da Diretiva Serviços. À luz das considerações acima apresentadas no n.º 62, considero que o artigo 10.º, n.º 4, desta diretiva também se opõe a tal norma.

89. Tendo chegado a esta conclusão, devo sublinhar que, em minha opinião, não é necessário ir ao ponto de afirmar que a adjudicação dos serviços em causa *não* deve ser efetuada através de uma concessão de serviço público. Com efeito, creio que é possível manter a obrigação de que a adjudicação dos contratos pertinentes seja efetuada através de concessões de serviço público *como princípio de base*, permitindo-se em simultâneo que mais concessionários exerçam a atividade.

90. Mais concretamente, considero que, ao contrário do entendimento da AUDICA, o quadro jurídico instituído para a adjudicação dos cursos controvertidos não tem de ser semelhante àquele que existe para os cursos que tenham por objeto a *obtenção da carta de condução*, que segue um regime de autorização mas não um regime de concessão de serviço público.

91. A este respeito, concordo com os argumentos apresentados pelo Governo espanhol para explicar a razão pela qual estas duas atividades devem ser tratadas de forma diferente. O Governo espanhol alega (em meu entender, de forma convincente) que os cursos destinados à *obtenção da carta de condução* diferem em *dois aspetos* daqueles que se destinam a que o condutor recupere pontos da sua carta de condução: em primeiro lugar, não se destinam a pessoas que cometeram infrações ao Código da Estrada e, em segundo lugar, têm lugar antes de ser efetuado um exame que é realizado diretamente pelas autoridades públicas competentes, o que significa que estas últimas podem, desde logo, controlar se a licença de condução deve ou não ser atribuída. Não existe um exame semelhante para efeitos de recuperação de pontos da carta de condução perdidos na sequência de infrações ao Código da Estrada. É por este motivo que é necessário que as autoridades públicas exerçam um maior controlo em relação à adjudicação dos cursos controvertidos.

92. Devo acrescentar que, em todo o caso, a forma como dois serviços *diferentes* podem ser organizados num Estado-Membro diz principalmente respeito, na minha opinião, à questão da coerência da regulamentação nacional. Não é determinante a questão de saber se uma norma que incide unicamente sobre um desses dois serviços é compatível com os requisitos impostos pelo artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva Serviços.

3. Regra específica aplicável aos SIEG [artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva Serviços]

93. A título de observação final, gostaria de esclarecer por que razão considero que embora a disposição em causa relativa aos cursos possa ser caracterizada como um SIEG, na aceção do artigo 14.º e do artigo 106.º, n.º 2, TFUE⁶⁹, a adjudicação dos cursos controvertidos não afeta a conclusão a que acabo de chegar quanto à compatibilidade de uma norma nacional como a que está em causa no processo principal com o artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva Serviços.

⁶⁹ Nos termos desta disposição, os SIEG «ficam submetid[o]s ao disposto nos Tratados, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada».

94. Sobre esta questão, há que recordar, em primeiro lugar, que para efeitos da Diretiva Serviços, um serviço só pode ser considerado como SIEG se forem prestados no cumprimento de «uma missão específica de interesse público cujo desempenho tenha sido confiado ao prestador pelo Estado-Membro em questão»⁷⁰. Incumbe ao Estado-Membro o ónus da prova da existência dessa «missão específica». Com efeito, os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de apreciação para definir o âmbito e a organização dos seus SIEG, tomando em especial atenção os objetivos específicos da sua política nacional⁷¹.

95. Em segundo lugar, saliento que se o órgão jurisdicional nacional viesse a concluir que a realização dos cursos controvertidos constitui um SIEG, esse serviço ficaria abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva Serviços⁷², o que significaria que a compatibilidade da norma controvertida no processo principal com o Direito da União teria de ser apreciada à luz da regra específica contida nessa disposição.

96. Esta regra específica dispõe, em substância, que o artigo 15.º, n.ºs 1 a 3, da referida diretiva se aplicará apenas à legislação respeitante aos SIEG na medida em que tal não prejudique a realização, do ponto de vista dos factos ou do Direito, das missões específicas que lhes foram confiadas⁷³.

97. O Tribunal de Justiça precisou que a própria redação desta disposição não exclui automaticamente os SIEG do âmbito de aplicação do artigo 15.º da Diretiva Serviços⁷⁴. Todavia, declarou também que, sempre que o n.º 4 desta disposição seja aplicável, os três primeiros números da mesma disposição devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma medida nacional que prevê uma restrição aos SIEG, na medida em que esta restrição seja i) necessária ao exercício das missões específicas em condições económicas viáveis e ii) proporcionada a esse exercício⁷⁵.

98. Entendo o primeiro destes dois requisitos no sentido de que os requisitos previstos no artigo 15.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva Serviços não devem ser aplicados quando tal impeça o desempenho das missões específicas caracterizadas como SIEG em condições económicas viáveis.

99. No presente processo, se viesse a ser considerado que a realização dos cursos em causa constitui um SIEG, caberia ao órgão jurisdicional nacional efetuar essa apreciação. Dito isto, tendo a concordar com o Governo checo no sentido de que a aplicação do artigo 15.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva Serviços *in casu* não prejudica o desempenho da missão específica em causa no processo principal.

100. Com efeito, como acima indiquei no n.º 86, considero que a divisão do território pertinente num número maior de zonas geográficas (de dimensões mais reduzidas) superior às cinco zonas geográficas existentes (dando potencialmente origem a um maior número de concessionários nesse território) seria, a final, o que permitiria facilitar a prestação dos serviços em causa em zonas consideradas menos atrativas. Isto leva-me a concluir que a divisão territorial e a restrição

⁷⁰ V. considerando 70 da Diretiva Serviços.

⁷¹ *Ibid.* No contexto da Diretiva Serviços, esta discrição foi reafirmada pelo legislador da União no segundo subparágrafo do artigo 1.º, n.º 3, desta diretiva, que enuncia que a diretiva não prejudica a liberdade de que os Estados-Membros dispõem para definirem, em conformidade com o direito da União, o que entendem por SIEG.

⁷² V. n.º 7, *supra*.

⁷³ V., igualmente, considerando 72 da Diretiva Serviços.

⁷⁴ V. Acórdão de 7 de novembro de 2018, Comissão/Hungria (C-171/17, EU:C:2018:881, n.º 62).

⁷⁵ V., neste sentido, Acórdão de 23 de dezembro de 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:015843, n.º 73).

quantitativa impostas por uma norma como a do processo principal não são necessárias para o desempenho da missão específica em causa em condições económicas viáveis, antes pelo contrário.

101. À luz destas considerações entendo que, ainda que a atividade como a que está em causa no processo principal possa ser caracterizada como SIEG, *não* deve de modo nenhum comprometer a aplicação do artigo 15.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva Serviços ao caso em apreço.

V. Conclusão

102. Em conclusão, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à questão prejudicial submetida pelo Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha) do seguinte modo:

1) A Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno.

deve ser interpretada no sentido de que:

abrange, em todos os aspetos, a realização de cursos de sensibilização e reeducação rodoviária dos condutores que tenham perdido pontos na sua carta de condução por terem cometido infrações ao Código da Estrada.

2) O artigo 15.º, n.ºs 1, 2, alínea a), e 3, da Diretiva 2006/123

deve ser interpretado no sentido de que:

se opõe a uma legislação nacional nos termos da qual: i) a realização destes cursos deve ser efetuada no âmbito de uma concessão de serviço público; ii) esta prestação de serviços depende do requisito de que só um único operador está autorizado a realizar esses cursos numa determinada zona geográfica e iii) o número total de prestadores não excede o número de zonas geográficas delimitadas pela autoridade competente, quando esta legislação vá além do necessário para atingir o objetivo da segurança rodoviária. Esta questão deve ser decidida pelo órgão jurisdicional nacional.

3) O artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva 2006/123

deve ser interpretado no sentido de que:

não se opõe à referida legislação nacional quando as missões respeitantes à realização destes cursos sejam qualificadas de missões relacionadas com um serviço de interesse económico geral, desde que a restrição imposta seja necessária e proporcionada ao desempenho dessas missões em condições económicas viáveis. Cabe ao órgão jurisdicional nacional apreciar esta questão.