BASE DE DATOS DE Norma CEF.-
Referencia: NCJ066490

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
Sentencia de 19 de enero de 2023
Sala Tercera
Asunto n.º C-292/21

SUMARIO:

Contratos. Concesión de servicio público. Cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de crédito de permiso de conducción. Libre prestación de servicios.

Mediante su **cuestión prejudicial**, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Derecho de la Unión, y en particular el artículo 15 de la Directiva 2006/123, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional con arreglo a la cual la adjudicación de los cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción debe efectuarse mediante una concesión de servicio público.

El objeto principal de los cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción es que el beneficiario reciba formación para conducir de forma segura y responsable, y no transportarlo. Las normas jurídicas que regulan la obtención o la conservación de un permiso de conducción determinan las condiciones en las que una persona puede conducir cierto tipo de medio de transporte y están así vinculadas, como tales, a la persona y no al propio vehículo. Y procede concluir que **la impartición de cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción no está comprendida en la excepción prevista en el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123**.

La **Directiva 2014/23 no parece aplicable *ratione temporis*** al litigio principal, en la medida en que las concesiones controvertidas en el litigio principal parecen haber sido objeto de una oferta antes de la expiración del plazo de transposición de dicha Directiva y en que esta aún no había sido incorporada al Derecho español.

En el caso de autos, de conformidad con la normativa controvertida, solo un concesionario está autorizado a impartir cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción en cada una de las cinco zonas geográficas previamente delimitadas en todo el territorio nacional, con exclusión de Cataluña y del País Vasco. Una vez adjudicado el contrato, el concesionario ejerce un control exclusivo sobre la zona para la que es titular de una concesión de servicio público, sin que ningún otro prestador esté autorizado a prestar tales servicios en esa zona. Los límites cuantitativos o territoriales al ejercicio de una actividad de servicios constituyen requisitos en el sentido del artículo 15.1 y 2 a) de la Directiva 2006/123 cuando imponen, en particular, límites en cuanto al número de operadores autorizados a establecerse en un Estado miembro determinado o una limitación que tenga por objeto que se respete una distancia geográfica mínima entre prestadores. Así, **la normativa nacional controvertida constituye a la vez un límite cuantitativo y un límite territorial**. Tal limitación a la libertad de establecimiento solo está autorizada si es compatible con los requisitos establecidos en el artículo 15.3 de dicha Directiva. **Debe ser no discriminatoria, necesaria y proporcionada**.

La normativa se aplica sin discriminación a todos los prestadores que deseen prestar el servicio. La medida está concebida para mejorar la seguridad vial, una razón imperiosa de **interés general** que puede justificar restricciones a la libertad de establecimiento. Pero, una medida nacional que restringe la libertad de establecimiento en aras de un objetivo de interés general solo será admisible si es adecuada para garantizar la realización de dicho objetivo y si no va más allá de lo necesario para alcanzarlo. La medida controvertida tiene por objeto garantizar que exista al menos un operador encargado de ejercer la actividad de que se trata en cada una de las cinco zonas situadas en todo el territorio pertinente, y **parece adecuada para alcanzar el objetivo perseguido**, puesto que tiene por objeto garantizar el acceso de los conductores a centros de formación en todo el territorio pertinente, incluso en las zonas geográficamente aisladas o menos atractivas.

En lo que atañe a la cuestión de si la medida controvertida en el litigio principal va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido, esta medida constituye una limitación importante a la libertad de establecimiento, ya que impone la división del territorio pertinente en cinco grandes zonas, en cada una de las cuales solo un prestador está autorizado a prestar el servicio de que se trata. Y parece que existen medidas menos restrictivas que esa que permiten conseguir el objetivo perseguido. Además, tampoco cabe excluir que este objetivo pueda alcanzarse mediante un régimen de autorización administrativa, en lugar de recurrir a un servicio público que deba prestarse mediante concesión. Tampoco cabe excluir que una división del territorio en un mayor número de zonas geográficas que las cinco fijadas contribuiría a facilitar la prestación de los servicios controvertidos en el litigio principal en zonas menos atractivas. En estas

circunstancias, la división territorial y el límite cuantitativo impuestos por una medida como la controvertida en el litigio principal **no parecen necesarios para el cumplimiento de la tarea particular** de que se trata en condiciones económicamente viables. La Directiva no se opone a que una medida nacional imponga una limitación territorial, siempre que dicha limitación sea necesaria para el ejercicio de la tarea particular de los prestadores del servicio de interés económico general de que se trate en condiciones económicamente viables y proporcionada a dicho ejercicio.

En virtud de lo anterior, **el Tribunal de Justicia declara que**:

El artículo 15 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, debe interpretarse en el sentido de que esta disposición **se opone a una normativa nacional con arreglo a la cual la adjudicación de los cursos** de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción **debe efectuarse mediante una concesión de servicio público**, en la medida en que dicha normativa vaya más allá de lo necesario para alcanzar el **objetivo de interés general perseguido**, a saber, la **mejora de la seguridad vial**.

PRECEPTOS:

Directiva 2006/123/CE (Servicios en el Mercado Interior), arts. 2, 4, 9 y 15.
Directiva 2014/23/UE (adjudicación de contratos de concesión), arts. 1.1, 5, 8, 51.1 y 54.
Ley 17/2005 (Permiso y licencia de conducción por puntos), art. único.
Ley 17/2009 (Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), arts. 3 y 5.
Orden INT/2596/2005 (cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción), disp. 12.

PONENTE:

Don N. Jääskinen.

En el asunto C-292/21,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Supremo, mediante auto de 6 de abril de 2021, recibido en el Tribunal de Justicia el 7 de mayo de 2021, en el procedimiento entre

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

y

Asociación para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (Audica),
Ministerio Fiscal,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. K. Jürimäe, Presidenta de Sala, y los Sres. M. Safjan, N. Piçarra, N. Jääskinen (Ponente) y M. Gavalec, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Emiliou;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 1 de junio de 2022;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de la Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE) y UTE CNAE-ITT-FORMASTER-ECT, por los Sres. A. Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz y J. Machado Cólogan, abogados, y por el Sr. A. R. de Palma Villalón, procurador;

– en nombre de la Asociación para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (Audica), por los Sres. J. Cremades García, S. Rodríguez Bajón y A. Ruiz Ojeda, abogados;

– en nombre del Gobierno español, por los Sres. I. Herranz Elizalde y S. Jiménez García, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vláčil, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. K. Bulterman y M. H. S. Gijzen y por el Sr. J. Langer, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Armati, los Sres. É. Gippini Fournier y M. Mataija y la Sra. P. Němečková, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de septiembre de 2022;

dicta la siguiente

Sentencia

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36).

2. Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por un lado, la Administración General del Estado (en lo sucesivo, «Administración General»), la Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE) y la Unión Temporal de Empresas (UTE) CNAE-ITT-FORMASTER-ECT (en lo sucesivo, conjuntamente, «CNAE»), y, por otro lado, el Ministerio Fiscal y la Asociación para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (Audica), relativo al régimen jurídico aplicable a la impartición de cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2006/123

3. Los considerandos 33, 40 y 70 de la Directiva 2006/123 indican lo siguiente:

«(33) En la presente Directiva, el concepto de “servicio” incluye actividades enormemente variadas y en constante evolución […]. El concepto de servicio incluye también los servicios destinados tanto a las empresas como a los consumidores, como […] los servicios de arquitectos, la distribución, la organización de ferias o el alquiler de vehículos y las agencias de viajes. […] Estas actividades pueden constituir al mismo tiempo servicios que requieren una proximidad entre prestador y destinatario, servicios que implican un desplazamiento del destinatario o del prestador y servicios que se pueden prestar a distancia, incluso a través de internet.

[…]

(40) El concepto de “razones imperiosas de interés general” al que se hace referencia en determinadas prescripciones de la presente Directiva ha sido desarrollado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia relativa a los artículos 43 [TFUE] y 49 [TFUE] y puede seguir evolucionando. La noción reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia abarca al menos los ámbitos siguientes: […] seguridad vial […]

[…]

(70) A los efectos de la presente Directiva, y sin perjuicio del artículo 16 [CE], los servicios solo pueden considerarse servicios de interés económico general si se prestan en ejecución de una tarea especial de interés público confiada al prestador por el Estado miembro en cuestión. Este encargo debe hacerse por medio de uno o varios actos, cuya forma ha de determinar el Estado miembro de que se trate, y debe precisar la naturaleza concreta de la tarea especial.»

4. El artículo 2 de esta Directiva dispone:

«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;

[…]

d) los servicios en el ámbito del transporte, incluidos los servicios portuarios, que entren dentro del ámbito de aplicación del título V del Tratado [CE];

[…]».

5. Según el artículo 4 de la citada Directiva:

«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 [CE];

[…]

5) "establecimiento", ejercicio efectivo de una actividad económica a que se hace referencia en el artículo 43 [CE] por una duración indeterminada y por medio de una infraestructura estable a partir de la cual se lleva a cabo efectivamente la prestación de servicios;

[…]

8) "razón imperiosa de interés general", razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: […] la seguridad pública […]

[…]».

6. El capítulo III de la Directiva 2006/123 se titula «Libertad de establecimiento de los prestadores». Los artículos 9 a 13 de esta Directiva forman parte de la sección 1 de este capítulo, titulada «Autorizaciones».

7. El artículo 9 de la referida Directiva, bajo el epígrafe «Regímenes de autorización», establece:

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

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

[…]

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

8. El artículo 15 de la misma Directiva figura en la sección 2 de su capítulo III, titulada «Requisitos prohibidos o supeditados a evaluación». Este artículo se refiere a los requisitos que deben evaluar los Estados miembros y establece:

«1. Los Estados miembros examinarán si en su ordenamiento jurídico están previstos los requisitos contemplados en el apartado 2 y harán lo necesario para que dichos requisitos sean compatibles con las condiciones contempladas en el apartado 3. Los Estados miembros adaptarán sus disposiciones legales, reglamentarias o administrativas con el fin de lograr que sean compatibles con dichas condiciones.
2. Los Estados miembros examinarán si sus respectivos ordenamientos jurídicos supeditan el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio al cumplimiento de los siguientes requisitos no discriminatorios:

a) límites cuantitativos o territoriales y, concretamente, límites fijados en función de la población o de una distancia geográfica mínima entre prestadores;

[…]

3. Los Estados miembros comprobarán que los requisitos contemplados en el apartado 2 cumplan las condiciones siguientes:

a) no discriminación: que los requisitos no sean discriminatorios, ni directa ni indirectamente, en función de la nacionalidad o, por lo que se refiere a las sociedades, del domicilio social;
b) necesidad: que los requisitos estén justificados por una razón imperiosa de interés general;
c) proporcionalidad: que los requisitos sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no vayan más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo y que no se puedan sustituir por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.

4. Los apartados 1, 2 y 3 se aplicarán únicamente a la legislación en el ámbito de los servicios de interés económico general en la medida en que la aplicación de esos apartados no perjudique la realización, de hecho o de derecho, de las tareas particulares que se les han confiado.

[…]»

Directiva 2014/23/UE

9. La Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO 2014, L 94, p. 1), establece, con arreglo a su artículo 1, apartado 1, las normas aplicables a los procedimientos de contratación por parte de poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras por medio de una concesión, de un valor estimado igual o superior a los umbrales establecidos en el artículo 8 de esta Directiva.

10. Con arreglo al artículo 5 de dicha Directiva:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1) “concesiones”: las concesiones de obras o de servicios, con arreglo a las definiciones contempladas en las letras a) y b):

[…]

b) “concesión de servicios”: un contrato a título oneroso celebrado por escrito, en virtud del cual uno o más poderes o entidades adjudicadores confían la prestación y la gestión de servicios distintos de la ejecución de las obras contempladas en la letra a) a uno o más operadores económicos, cuya contrapartida es bien el derecho a explotar los servicios objeto del contrato únicamente, o este mismo derecho en conjunción con un pago;

[…]».

11. El artículo 8 de la misma Directiva fija los umbrales y métodos de cálculo del valor estimado de las concesiones. Con arreglo a su apartado 1, esta se aplica a las concesiones de un valor igual o superior a 5 186 000 euros.

12. En virtud del artículo 51, apartado 1, de la Directiva 2014/23, los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en esta Directiva a más tardar el 18 de abril de 2016.

13. Del artículo 54, párrafo segundo, de dicha Directiva se desprende que esta no se aplica a la adjudicación de concesiones ofrecidas o adjudicadas antes del 17 de abril de 2014.

Derecho español

14. La Directiva 2006/123 fue transpuesta en Derecho español mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE n.º 283, de 24 de noviembre de 2009, p. 99570). El artículo 3 de esta Ley dispone que se entenderá por «servicio» «cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 [CE]». Además, del artículo 5 de esa Ley se desprende que el acceso a una actividad de servicios podrá estar sujeto a autorización cuando concurran las tres siguientes condiciones: no discriminación, necesidad y proporcionalidad.

15. En virtud de la Ley 17/2005, de 19 de julio, 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 (BOE n.º 172, de 20 de julio de 2005, p. 25781), la adjudicación de cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción debe realizarse mediante concesión administrativa.

16. La Orden INT/2596/2005, de 28 de julio, por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción (BOE n.º 190, de 10 de agosto de 2005, p. 28083), desarrolla la Ley mencionada en el apartado anterior de la presente sentencia. Con arreglo a su apartado duodécimo, el control y la inspección de estos cursos de sensibilización y reeducación vial deben realizarse conforme a las prescripciones técnicas establecidas en el contrato de concesión administrativa. No obstante, este apartado duodécimo precisa que la Dirección General de Tráfico, bien directamente o a través de su organización periférica, puede inspeccionar los cursos de recuperación parcial de puntos y los de recuperación del permiso o la licencia de conducción, así como los centros que los impartan.

Litigio principal y cuestión prejudicial

17. La Dirección General de Tráfico anunció una licitación denominada «Concesión de gestión de cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de crédito de permiso de conducción. 5 lotes». Esta licitación se refería a los cursos que debían seguir los conductores para recuperar los puntos de su permiso de conducción perdidos como consecuencia de infracciones de tráfico.

18. El contrato que era objeto de dicha licitación se configuraba como contrato de concesión de servicio público. A estos efectos, todo el territorio nacional, salvo Cataluña y el País Vasco, quedaba dividido en cinco zonas, a cada una de las cuales correspondía uno de los cinco lotes de la licitación. Al término del procedimiento, el adjudicatario de cada uno de los lotes era la única entidad habilitada para impartir dichos cursos de sensibilización y reeducación vial en la zona geográfica correspondiente.

19. Audica impugnó la licitación ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, alegando que la adjudicación de dichos cursos de sensibilización y reeducación vial mediante contratos de concesión de servicio público era contraria a la libre prestación de servicios.

20. Mediante resolución de 23 de enero de 2015, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales desestimó el recurso de Audica. A continuación, esta interpuso recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

21. En el procedimiento se personaron la Administración General y la CNAE como partes demandadas; debe precisarse que la CNAE había participado en el procedimiento de licitación y que el Ministerio Fiscal intervino en apoyo de Audica.

22. Mediante sentencia de 28 de noviembre de 2018, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional estimó el recurso contencioso-administrativo y anuló la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de 23 de enero de 2015 y la licitación controvertida en el litigio principal. Según dicho órgano jurisdiccional, aunque los cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción constituyen un servicio de interés económico general en el sentido del artículo 14 TFUE, la obligación de otorgar una concesión de servicio público es desproporcionada y no puede justificarse. A su juicio, existen otras fórmulas que permitirían llegar al mismo resultado sin poner en entredicho la competencia entre los prestadores de servicios que podrían dedicarse a esa actividad.

23. La Administración General y la CNAE recurrieron en casación dicha sentencia ante el Tribunal Supremo, que es el órgano jurisdiccional remitente.

24. El órgano jurisdiccional remitente comparte las dudas expresadas ante él por el Ministerio Fiscal en cuanto a la compatibilidad, en particular con la Directiva 2006/123, de la adjudicación de cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción mediante concesión de servicio público. No obstante, dicho órgano jurisdiccional considera que no carece de pertinencia la alegación de la Administración General de que no es posible comparar, de manera efectiva, la formación inicial propuesta por las autoescuelas y esos cursos de sensibilización y reeducación vial. Según la Administración General, existe una diferencia cualitativa entre estos dos tipos de cursos: a diferencia de los cursos de sensibilización y reeducación vial, la formación inicial

no se dirige a personas que han infringido las normas de circulación. Además, la obtención del permiso de conducción exige superar un examen que no gestionan las propias autoescuelas.

25. Dicho órgano jurisdiccional señala que, en virtud de la legislación española actual, las autoescuelas están sujetas a una mera autorización administrativa. Añade que, sin embargo, esta sujeción de las autoescuelas al control de la Administración no limita el acceso a la actividad ni el número de autoescuelas. A su juicio, si se admitiera la analogía entre la formación inicial y dichos cursos de sensibilización y reeducación vial, cabría preguntarse por qué razón el legislador español no ha sometido la impartición de estos cursos a un simple régimen de autorización administrativa, en lugar de caracterizarla como un servicio público que debe ejercerse por concesión.

26. En tales circunstancias, el Tribunal Supremo decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es compatible con la Directiva [2006/123] —o, en su caso, con otras normas o principios del Derecho de la Unión Europea— la norma nacional por la que la adjudicación de los cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos de permisos de conducción debe hacerse mediante concesión de servicio público?»

Sobre la cuestión prejudicial

27. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Derecho de la Unión, y en particular el artículo 15 de la Directiva 2006/123, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional con arreglo a la cual la adjudicación de los cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción debe efectuarse mediante una concesión de servicio público.

28. Para responder de manera útil a esta cuestión prejudicial, procede comprobar, en primer lugar, si la impartición de cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción está comprendida en el ámbito de aplicación material de la Directiva 2006/123.

29. A este respecto, es preciso recordar, antes de nada, que la Directiva 2006/123 se aplica a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro. El artículo 4, punto 1, de esta Directiva dispone que, a efectos de esta, constituye un «servicio» cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración.

30. En el caso de autos, debe considerarse, al igual que el órgano jurisdiccional remitente, que la impartición de los cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción mediante una concesión está comprendida en este concepto de «servicio», puesto que un contrato de concesión permite al concesionario impartir los cursos de que se trata a título oneroso. Esta actividad está relacionada, por otra parte, con un establecimiento fijo a partir del cual se lleva a cabo efectivamente la prestación de servicios.

31. A este respecto, conforme a la definición del concepto de «establecimiento» que figura en el artículo 4, punto 5, de la Directiva 2006/123 y como ha indicado, en esencia, el Abogado General en el punto 23 de sus conclusiones, dicha actividad está comprendida en el ámbito de aplicación de las disposiciones de esta Directiva relativas a la libertad de establecimiento.

32. A continuación, con arreglo al artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123, quedan excluidos de su ámbito de aplicación material los servicios en el ámbito del transporte, teniendo en cuenta que, en virtud del artículo 58 TFUE, apartado 1, la libre prestación de servicios en materia de transportes se rige específicamente por el título VI del Tratado FUE.

33. Según jurisprudencia reiterada, el concepto de «servicio en el ámbito de los transportes» abarca no solo toda actividad física de desplazamiento de personas o mercancías de un lugar a otro por medio de un vehículo, aeronave o embarcación, sino también cualquier servicio ligado a dicha actividad de forma inherente (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de diciembre de 2017, Asociación Profesional Élite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, apartado 41, y de 15 de octubre de 2015, Grupo Itevelesa y otros, C-168/14, EU:C:2015:685, apartado 46).

34. En este contexto, como ha señalado el Abogado General en el punto 31 de sus conclusiones, es necesario, en consecuencia, establecer una distinción entre, por una parte, los servicios ligados de forma inherente a la actividad física de desplazamiento de personas o mercancías de un lugar a otro gracias a un medio de transporte

y, por otra parte, los servicios comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Directiva porque su finalidad principal no es el desplazamiento de personas o de mercancías.

35. Para poder efectuar esta distinción, es preciso tener en cuenta el objeto principal del servicio de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 2015, Trijber y Harmsen, C-340/14 y C-341/14, EU:C:2015:641, apartado 51).

36. De este modo, de conformidad con el considerando 33 de la Directiva 2006/123, están comprendidos, en particular, en el ámbito de aplicación de esta Directiva los servicios de alquiler de vehículos, las agencias de viajes y los servicios destinados a los consumidores relacionados con el turismo, incluidos los guías turísticos.

37. Por otra parte, del punto 2.1.2 del *Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios* se desprende que la excepción prevista en el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123 no debe extenderse, en particular, a los servicios prestados por autoescuelas.

38. Pues bien, como ha observado el Abogado General en el punto 34 de sus conclusiones, a semejanza de los servicios prestados por autoescuelas mencionados en el apartado anterior de la presente sentencia, el objeto principal de los cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción es que el beneficiario reciba formación para conducir de forma segura y responsable, y no transportarlo.

39. Es cierto que, como ha subrayado, en particular, el Gobierno neerlandés, el Tribunal de Justicia ha declarado que están comprendidas en la excepción prevista en el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123 las actividades de los centros de inspección técnica (sentencia de 15 de octubre de 2015, Grupo Itevelesa y otros, C-168/14, EU:C:2015:685, apartado 54).

40. Sin embargo, estas actividades constituyen un requisito previo e indispensable para el ejercicio de la actividad principal, que es el transporte. A diferencia de estas, que se ejercen directamente sobre un vehículo como medio de transporte, las normas jurídicas que regulan la obtención o la conservación de un permiso de conducción determinan las condiciones en las que una persona puede conducir cierto tipo de medio de transporte y están así vinculadas, como tales, a la persona y no al propio vehículo.

41. Por consiguiente, procede concluir que la impartición de cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción no está comprendida en la excepción prevista en el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123.

42. En segundo lugar, es preciso comprobar si otro instrumento del Derecho de la Unión, como la Directiva 2014/23, cuya aplicabilidad ha sido objeto de debate entre las partes del litigio principal en la vista, incide en la aplicabilidad de la Directiva 2006/123 en circunstancias como las del litigio principal.

43. En efecto, con arreglo al artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2006/123, los artículos 9 a 13 de esta no se aplican a los regímenes de autorización regidos directa o indirectamente por otros instrumentos de la Unión, como la Directiva 2014/23.

44. Pues bien, la aplicabilidad de esta última Directiva presupone que se cumplan varios requisitos acumulativos.

45. Por lo que respecta, para empezar, al ámbito de aplicación material de la Directiva 2014/23, el servicio de que se trate debe revestir, con arreglo al artículo 1, apartado 1, de dicha Directiva, la forma de una concesión. La «concesión de servicios» se define en el artículo 5, punto 1, letra b), de esta como un «contrato a título oneroso celebrado por escrito, en virtud del cual uno o más poderes o entidades adjudicadores confían la prestación y la gestión de servicios […] a uno o más operadores económicos, cuya contrapartida es bien el derecho a explotar los servicios objeto del contrato únicamente, o este mismo derecho en conjunción con un pago».

46. En el presente asunto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que los cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción deben impartirse en virtud de una concesión de servicio público relativa a una zona geográfica y referida a la prestación de un servicio específico en esa zona. Además, dicha concesión tiene por objeto transferir a cada concesionario el derecho del adjudicador de impartir los cursos de que se trata. Por lo tanto, debe considerarse que las concesiones de servicio público controvertidas en el litigio principal están comprendidas en el ámbito de aplicación material de la Directiva 2014/23.

47. Por lo que respecta, a continuación, a la aplicabilidad *ratione temporis* de la Directiva 2014/23, de su artículo 54, párrafo segundo, se desprende que la concesión debe haber sido ofrecida o adjudicada después del 17 de abril de 2014.

48. Pues bien, ha de señalarse que la CNAE y el Gobierno español alegan que las concesiones controvertidas en el litigio principal fueron objeto de una oferta presentada antes del 18 de abril de 2016, fecha que, conforme al artículo 51, apartado 1, de la Directiva 2014/23, era la fecha de expiración del plazo de transposición de esta Directiva en el Derecho nacional. Sostienen que, en consecuencia, esta oferta se presentó en una fecha en la que el régimen jurídico nacional anteriormente aplicable aún estaba en vigor y en la que dicha Directiva no había sido incorporada a ese Derecho.

49. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado, en un asunto en el que una oferta había sido excluida del procedimiento de adjudicación de un contrato público antes de la fecha de expiración del plazo de transposición de la Directiva pertinente y antes de que esta se hubiera incorporado al Derecho nacional, que sería contrario al principio de seguridad jurídica aplicar dicha Directiva, dado que la decisión contra la que se alegaba una infracción del Derecho de la Unión se había adoptado antes de esa fecha (sentencia de 15 de octubre de 2009, Hochtief y Linde-Kca-Dresden, C-138/08, EU:C:2009:627, apartados 28 y 29 y jurisprudencia citada).

50. En estas circunstancias, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente, la Directiva 2014/23 no parece aplicable *ratione temporis* al litigio principal, en la medida en que las concesiones controvertidas en el litigio principal parecen haber sido objeto de una oferta antes de la expiración del plazo de transposición de dicha Directiva y en que esta aún no había sido incorporada al Derecho español.

51. Por último, debe señalarse que, aun suponiendo que la Directiva 2014/23 se aplique *ratione temporis* al litigio principal, sería necesario además que el contrato de concesión de que se trata tuviera, con arreglo al artículo 8, apartado 1, de esta, un valor igual o superior a 5 186 000 euros.

52. Si bien corresponde, en definitiva, al órgano jurisdiccional remitente comprobar si este requisito se cumple en el caso de autos, debe observarse que, sobre la base de la información facilitada por la CNAE, el Gobierno español y la Comisión Europea en la vista, el valor del contrato controvertido en el litigio principal parece ser inferior a tal importe.

53. Por consiguiente, procede partir de la premisa de que la Directiva 2014/23 no se aplica a los hechos del litigio principal. De ello se deduce que el capítulo III de la Directiva 2006/123 es aplicable aun cuando, como sucede en el caso de autos, se trate de una situación puramente interna, es decir, una situación en la que todos los elementos pertinentes se circunscriben al interior de un único Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de septiembre de 2020, Cali Apartments, C-724/18 y C-727/18, EU:C:2020:743, apartados 55 y 56).

54. Por lo tanto, procede examinar, en tercer lugar, si una normativa nacional según la cual la adjudicación de los cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción debe efectuarse mediante una concesión de servicio público es compatible con el artículo 15 de la Directiva 2006/123.

55. Este artículo, que figura en su capítulo III, se refiere a los requisitos impuestos por el ordenamiento jurídico de un Estado miembro que están supeditados a su evaluación. Por consiguiente, ha de determinarse, para empezar, si una normativa de esta índole está comprendida en una de las categorías de «requisitos» contempladas en dicho artículo.

56. En el caso de autos, de la petición de decisión prejudicial se desprende que, de conformidad con la normativa controvertida en el litigio principal, solo un concesionario está autorizado a impartir cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción en cada una de las cinco zonas geográficas previamente delimitadas en todo el territorio nacional, con exclusión de Cataluña y del País Vasco. Una vez adjudicado el contrato, el concesionario ejerce un control exclusivo sobre la zona para la que es titular de una concesión de servicio público, sin que ningún otro prestador esté autorizado a prestar tales servicios en esa zona.

57. Pues bien, del artículo 15, apartados 1 y 2, letra a), de la Directiva 2006/123 se desprende que los límites cuantitativos o territoriales al ejercicio de una actividad de servicios constituyen requisitos en el sentido de esta Directiva cuando imponen, en particular, límites en cuanto al número de operadores autorizados a establecerse en

un Estado miembro determinado o una limitación que tenga por objeto que se respete una distancia geográfica mínima entre prestadores.

58. Habida cuenta de la descripción de la normativa nacional de que se trata realizada en el apartado 56 de la presente sentencia, ha de considerarse que esta constituye a la vez un límite cuantitativo y un límite territorial en el sentido del artículo 15, apartado 2, letra a), de la Directiva 2006/123.

59. Tal limitación a la libertad de establecimiento solo está autorizada si es compatible con los requisitos establecidos en el artículo 15, apartado 3, de dicha Directiva. Debe ser no discriminatoria, necesaria y proporcionada.

60. Por lo que respecta, en primer término, al cumplimiento del requisito de «no discriminación», enunciado en el artículo 15, apartado 3, letra a), de la Directiva 2006/123, basta con señalar, al igual que todas las partes que han presentado observaciones, que la normativa nacional controvertida se aplica sin discriminación a todos los prestadores que deseen prestar el servicio de que se trata en el litigio principal.

61. Por lo que se refiere, en segundo término, a si dicha medida está justificada por una razón imperiosa de interés general en el sentido del artículo 15, apartado 3, letra b), de la Directiva 2006/123, de la petición de decisión prejudicial se desprende que esta medida está concebida para mejorar la seguridad vial facilitando el acceso a los centros de formación a los conductores que hayan perdido puntos en su permiso de conducción. Se trata, conforme al artículo 4, punto 8, de la Directiva 2006/123, interpretado a la luz de su considerando 40 y de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de una razón imperiosa de interés general que puede justificar restricciones a la libertad de establecimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de octubre de 2015, Grupo Itevelesa y otros, C-168/14, EU:C:2015:685, apartado 74 y jurisprudencia citada).

62. En tercer término, por lo que respecta a la cuestión de si tal medida es proporcionada al objetivo de interés general perseguido en el sentido del artículo 15, apartado 3, letra c), de la Directiva 2006/123, procede señalar que una medida nacional que restringe la libertad de establecimiento en aras de un objetivo de interés general solo será admisible si es adecuada para garantizar la realización de dicho objetivo y si no va más allá de lo necesario para alcanzarlo (véase, por analogía, la sentencia de 1 de octubre de 2015, Trijber y Harmsen, C-340/14 y C-341/14, EU:C:2015:641, apartado 70).

63. Corresponde en última instancia al juez nacional, que es el único competente para apreciar los hechos del litigio principal, determinar si una medida cumple estos dos requisitos. No obstante, para facilitar respuestas útiles al órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia puede proporcionarle indicaciones, basadas en los autos del asunto principal y en las observaciones escritas y orales que le han sido presentadas, que permitan a ese órgano jurisdiccional pronunciarse (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 2015, Trijber y Harmsen, C-340/14 y C-341/14, EU:C:2015:641, apartado 71 y jurisprudencia citada).

64. En lo que atañe, por una parte, a la idoneidad de la medida para alcanzar el objetivo de mejorar la seguridad vial, de los datos aportados al Tribunal de Justicia se desprende que la medida controvertida en el litigio principal tiene por objeto garantizar que exista al menos un operador encargado de ejercer la actividad de que se trata en cada una de las cinco zonas situadas en todo el territorio pertinente.

65. Una medida de esta índole parece adecuada para alcanzar el objetivo perseguido, puesto que tiene por objeto garantizar el acceso de los conductores a centros de formación en todo el territorio pertinente, incluso en las zonas geográficamente aisladas o menos atractivas (véanse, por analogía, las sentencias de 10 de marzo de 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, apartados 51 y 52, y de 1 de junio de 2010, Blanco Pérez y Chao Gómez, C-570/07 y C-571/07, EU:C:2010:300, apartado 70).

66. Por otra parte, en lo que atañe a la cuestión de si la medida controvertida en el litigio principal va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido, procede señalar que esta medida constituye una limitación importante a la libertad de establecimiento, ya que impone la división del territorio pertinente en cinco grandes zonas, en cada una de las cuales solo un prestador está autorizado a prestar el servicio de que se trata.

67. Pues bien, como ha observado el Abogado General en los puntos 84 a 86 de sus conclusiones, parece que existen medidas menos restrictivas que esa que permiten conseguir el objetivo perseguido. Además, como se ha expuesto ante el órgano jurisdiccional remitente, tampoco cabe excluir que este objetivo pueda alcanzarse mediante un régimen de autorización administrativa, en lugar de recurrir a un servicio público que deba prestarse mediante concesión.

68. En cuarto lugar, no puede excluirse que el órgano jurisdiccional remitente considere, al término de su examen, que la impartición de cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción constituye una tarea vinculada a un servicio de interés económico general. Tal es el caso, a tenor del considerando 70 de la Directiva 2006/123, si el servicio controvertido en el litigio principal se presta en ejecución de una tarea especial de interés público confiada al prestador por el Estado miembro en cuestión.

69. En ese supuesto, dicho servicio estaría comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 15, apartado 4, de la citada Directiva. En consecuencia, la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la medida controvertida en el litigio principal debería apreciarse a la luz de la norma específica que figura en esa disposición.

70. Esta norma específica dispone que las normas establecidas en el artículo 15, apartados 1 a 3, de la Directiva 2006/123 se aplican únicamente a la legislación nacional en cuestión en el ámbito de los servicios de interés económico general en la medida en que la aplicación de esos apartados no perjudique la realización, de hecho o de Derecho, de las tareas particulares que se les han confiado.

71. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha precisado que el artículo 15, apartado 4, de esa Directiva no se opone a que una medida nacional imponga una limitación territorial, siempre que dicha limitación sea necesaria para el ejercicio de la tarea particular de los prestadores del servicio de interés económico general de que se trate en condiciones económicamente viables y proporcionada a dicho ejercicio (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de diciembre de 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, apartado 73).

72. Pues bien, como ha señalado el Abogado General en el punto 100 de sus conclusiones, no cabe excluir que pueda demostrarse que una división del territorio pertinente en un mayor número de zonas geográficas que las cinco fijadas contribuiría a facilitar la prestación de los servicios controvertidos en el litigio principal en zonas menos atractivas. En estas circunstancias, la división territorial y el límite cuantitativo impuestos por una medida como la controvertida en el litigio principal no parecen necesarios para el cumplimiento de la tarea particular de que se trata en condiciones económicamente viables.

73. No obstante, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente examinar y tener en cuenta el alcance exacto de las obligaciones de servicio público impuestas, en su caso, a los concesionarios de los cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción y considerar si un régimen menos restrictivo podría impedir la oferta del servicio público en cuestión en condiciones económicamente viables.

74. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 15 de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que esta disposición se opone a una normativa nacional con arreglo a la cual la adjudicación de los cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción debe efectuarse mediante una concesión de servicio público, en la medida en que dicha normativa vaya más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de interés general perseguido, a saber, la mejora de la seguridad vial.

Costas

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

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

El artículo 15 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior,

debe interpretarse en el sentido de que

esta disposición se opone a una normativa nacional con arreglo a la cual la adjudicación de los cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de puntos del permiso de conducción debe efectuarse mediante

una concesión de servicio público, en la medida en que dicha normativa vaya más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de interés general perseguido, a saber, la mejora de la seguridad vial.

Jürimäe Safjan Piçarra

Jääskinen Gavalec

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de enero de 2023.

El Secretario La Presidenta de Sala

A. Calot Escobar K. Jürimäe

* Lengua de procedimiento: español.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.