

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ066636

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 8 de junio de 2023

Sala Primera

Asunto. n.º C-50/21

SUMARIO:

Servicio de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor (VTC). Régimen de autorización. Servicios urbanos de transporte en un ámbito metropolitano. Limitación del número de licencias. El Tribunal de Justicia declara:

1) El artículo 107 TFUE, apartado 1, no se opone a una normativa, aplicable a una conurbación, que establece, por un lado, que para ejercer la actividad de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor en esa conurbación se exige una autorización específica, que se añade a la autorización nacional requerida para la prestación de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor urbanos e interurbanos, y, por otro lado, que el número de licencias de tales servicios se limita a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación, siempre que estas medidas no impliquen comprometer fondos estatales en el sentido de la citada disposición.

2) El artículo 49 TFUE no se opone a una normativa, aplicable en una conurbación, que establece que para ejercer la actividad de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor en esa conurbación se exige una autorización específica, que se añade a la autorización nacional requerida para la prestación de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor urbanos e interurbanos, cuando esa autorización específica se base en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, que excluyen cualquier arbitrariedad y no se solapan con los controles ya efectuados en el marco del procedimiento de autorización nacional, sino que responden a necesidades particulares de esa conurbación.

3) El artículo 49 TFUE se opone a una normativa, aplicable en una conurbación, que establece una limitación del número de licencias de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación, cuando no se haya acreditado ni que esa medida sea apropiada para garantizar, de forma congruente y sistemática, la consecución de los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público de tal conurbación, así como de protección de su medio ambiente, ni que la citada medida no va más allá de lo necesario para alcanzar esos objetivos.

PRECEPTOS:

Ley 16/1987 (LOTT), arts. 43.1 g), 48.1 a 3 y 91.

RD 1211/1990, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, arts. 181.1 y 182.1 a 3.

ORDEN FOM/36/2008, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, arts. 1, 4, 5 y 14.

PONENTE:

D K. Lenaerts.

En el asunto C-50/21,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, mediante auto de 19 de enero de 2021, recibido en el Tribunal de Justicia el 29 de enero de 2021, en el procedimiento entre

Prestige and Limousine, S. L.,

y

**Área Metropolitana de Barcelona,
Asociación Nacional del Taxi (Antaxi),**

**Asociación Profesional Élite Taxi,
Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC),
Tapoca VTC1, S. L.,
Agrupació Taxis Companys,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. K. Lenaerts (Ponente), Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Presidente de la Sala Primera, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Primera, y los Sres. P. G. Xuereb y A. Kumin y la Sra. I. Ziemele, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;
Secretaria: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;
habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 5 de octubre de 2022;
consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Prestige and Limousine, S. L., por los Sres. F. de B. Carvajal Borrero y P. S. Soto Baselga, abogados;
- en nombre del Área Metropolitana de Barcelona, por la Sra. M. Borrás Ribó, abogada;
- en nombre de la Asociación Nacional del Taxi (Antaxi), por los Sres. J. M. Baño Fos, J. M. Baño León, E. Llopis Reyna y A. Pascual Morcillo, abogados;
- en nombre de la Asociación Profesional Élite Taxi, por el Sr. J. Fontquerni Bas, procurador, y por el Sr. M. Vilar Cuesta, abogado;
- en nombre de Tapoca VTC1, S. L., por los Sres. J. A. Díez Herrera y J. L. Ortega Gaspar, abogados;
- en nombre de la Agrupació Taxis Companys, por el Sr. A. Canals Compan, abogado;
- en nombre del Gobierno español, por los Sres. L. Aguilera Ruiz y S. Jiménez García, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno checo, por la Sra. T. Machovičová y los Sres. M. Smolek y J. Vlácil, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Armati, el Sr. É. Gippini Fournier, la Sra. P. Němečková y el Sr. J. Rius Riu, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 49 TFUE y 107 TFUE, apartado 1.

2. Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Prestige and Limousine, S. L. (en lo sucesivo, «P&L»), que ofrece servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor (en lo sucesivo, «servicios de VTC»), y, en particular, el Área Metropolitana de Barcelona (en lo sucesivo, «AMB»), en relación con la validez de una normativa del AMB que exige la obtención de una licencia para prestar servicios de VTC en la conurbación de Barcelona y limita el número de licencias de servicios de VTC a una por cada treinta licencias de taxi otorgadas para dicha conurbación.

Marco jurídico español

LOTT

3. El artículo 43, apartado 1, letra g), de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (BOE n.º 182, de 31 de julio de 1987, p. 23451), en su versión modificada por el Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril (BOE n.º 97, de 21 de abril de 2018, p. 41051) (en lo sucesivo, «LOTT»), dispone lo siguiente:

«El otorgamiento de la autorización de transporte público estará condicionado a que la empresa solicitante acredite, de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

[...]

g) Cumplir, en su caso, aquellas otras condiciones específicas necesarias para la adecuada prestación de los servicios que reglamentariamente se establezcan, atendiendo a principios de proporcionalidad y no discriminación, en relación con la clase de transporte de que se trate en cada caso.»

4. A tenor del artículo 48, apartados 1 a 3, de la LOTT:

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

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

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

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

5. El artículo 91 de la LOTT establece lo siguiente:

«1. Las autorizaciones de transporte público habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio.

Quedan exceptuadas de lo anterior tanto las autorizaciones habilitantes para realizar transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo como las que habilitan para el arrendamiento de vehículos con conductor, que deberán respetar las condiciones que, en su caso, se determinen reglamentariamente en relación con el origen, destino o recorrido de los servicios.

2. Sin perjuicio de que, conforme a lo dispuesto en el punto anterior, las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor habilitan para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio, los vehículos que desarrollen esa actividad deberán ser utilizados habitualmente en la prestación de servicios destinados a atender necesidades relacionadas con el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización en que se amparan.

[...]»

ROTT

6. En virtud del artículo 181, apartado 1, del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (BOE n.º 241, de 8 de octubre de 1990, p. 29406), en su versión modificada por el Real Decreto-ley 1057/2015, de 20 de noviembre (BOE n.º 279, de 21 de noviembre de 2015, p. 109832), y por el Real Decreto-ley 3/2018 (en lo sucesivo, «ROTT»):

«Para el otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor será necesario que el solicitante cumpla todos los requisitos exigidos en el artículo 43.1 de la LOTT, con las especificaciones que se indican en el apartado siguiente.»

7. El artículo 182, apartados 1 a 3, del ROTT establece lo siguiente:

«1. Cuando los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor estén ocupados por personas ajenas a la empresa titular de la autorización, únicamente podrán circular si se justifica que están prestando un servicio previamente contratado.

A tal efecto, el contrato de arrendamiento de vehículos con conductor deberá haber sido cumplimentado previamente a que se inicie la prestación del servicio contratado, debiendo llevarse a bordo del vehículo la documentación acreditativa de dicha contratación, conforme a lo que se determine por el Ministro de Fomento.

Los vehículos adscritos a las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor no podrán, en ningún caso, circular por las vías públicas en busca de clientes ni propiciar la captación de viajeros que no hubiesen contratado previamente el servicio permaneciendo estacionados a tal efecto.

2. Las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor habilitarán para la realización de servicios tanto urbanos como interurbanos en todo el territorio nacional, siempre que el vehículo haya sido previamente contratado de conformidad con lo dispuesto en el punto anterior.

3. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 17.1 y 18 de la LOTT, los precios de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor no estarán sujetos a tarifa administrativa, si bien las correspondientes empresas deberán tener a disposición del público información de los que apliquen.»

Orden VTC

8. La Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (BOE n.º 19, de 22 de enero de 2008, p. 4283), en su versión modificada por la Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre (BOE n.º 307, de 24 de diciembre de 2015, p. 121901) (en lo sucesivo, «Orden VTC»), dispone, en su artículo 1, titulado «Obligatoriedad de la autorización», en particular:

«Para la realización de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor será precisa la obtención, para cada vehículo que se pretenda dedicar a la misma, de una autorización que habilite para su prestación, de acuerdo con el artículo 180 [del ROTT].»

9. El artículo 4 de la Orden VTC, titulado «Ámbito de las autorizaciones», tiene el siguiente tenor:

«Las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor habilitarán para la realización de servicios, tanto urbanos como interurbanos, en todo el territorio nacional, siempre que el vehículo haya sido previamente contratado de conformidad con lo dispuesto en esta orden.»

10. El artículo 5 de dicha Orden, titulado «Requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones», establece:

«El otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor estará condicionado a que la empresa solicitante acredite el cumplimiento de los requisitos señalados en los apartados 1 y 2 del artículo 181 del ROTT de conformidad con lo previsto en los artículos de esta orden.»

11. El artículo 14 de la misma Orden, titulado «Otorgamiento de las autorizaciones», dispone lo siguiente:

«Cuando se cumplan todas las condiciones señaladas en el artículo 5, el órgano competente únicamente podrá denegar las autorizaciones solicitadas si concurren las circunstancias previstas en el artículo 181.3 del ROTT.»

RVTC

12. El Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona, del Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona, de 26 de junio de 2018 (*Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona*, de 9 de julio de 2018, y DOGC n.º 7897, de 14 de junio de 2019) (en lo sucesivo, «RVTC»), entró en vigor el 25 de julio de 2018.

13. El RVTC enuncia, en los puntos 4, 5 y 9 de su preámbulo:

«4. [...] La Ley 19/2003, de 4 de julio, del Taxi [de la Comunidad Autónoma de Cataluña (BOE n.º 189, de 8 de agosto de 2003, p. 30708)] (LT), regula el transporte de viajeros con vehículos de una capacidad de hasta nueve plazas, incluida la persona que conduce, que se hace por cuenta ajena mediante el pago de precio, bajo la modalidad llamada servicios de taxi. El contenido de esta ordenación en este sector se manifiesta mediante intervención administrativa, fundamentada en la necesaria garantía del interés público para la consecución de un nivel óptimo de calidad en la prestación del servicio, mediante la limitación del número de autorizaciones de la actividad y el establecimiento de tarifas obligadas, en orden a garantizar la universalidad, accesibilidad, continuidad y respeto de los derechos de los usuarios [...].

5. Por lo tanto, nos encontramos frente a una actividad de las definidas [...] como de interés general ejercida por particulares, una calificación que supone sometimiento a las medidas de control, de policía y de intervención que procedan, mediante su ordenación sectorial.

[...]

[...]

9. Las políticas públicas en el ámbito de la movilidad y el transporte se fundamentan en la búsqueda de la sostenibilidad ambiental y económica, y a estos efectos se imponen sanciones de restricción del tráfico rodado en las ciudades, especialmente en episodios de fuerte contaminación. El esponjamiento de las vías urbanas, la continua búsqueda de nuevos espacios para usos públicos distintos a la circulación rodada, la alternativa de la movilidad a pie o en bicicleta, o la priorización de los carriles para transporte público colectivo son medidas incompatibles con el fomento del aumento de vehículos rodados de transporte urbano de alquiler con conductor y de contratación para un único usuario y para la capacidad total del coche.

Las políticas públicas en el sector del taxi se han basado en la paralización de nuevos procesos de concesión de licencias para ampliación del número de las existentes desde 1987. Además se favorecen las acciones de limitación de los días y de las horas de circulación de los vehículos y de usos de tecnologías limpias, como el motor eléctrico o híbrido.»

14. El artículo 7 del RVTC, titulado «Sujeción a autorización previa», dispone, en sus apartados 1, 2 y 4 a 6, lo siguiente:

«1. La actividad de prestación del servicio de transporte de viajeros con vehículos de una capacidad de hasta nueve plazas, incluida la persona que conduce, dentro del área de gestión unitaria del transporte urbano constituida por el territorio del [AMB], tiene carácter de transporte urbano y, en este caso, queda sometida a la obtención previa de la autorización que habilite a la persona titular para cada uno de los vehículos que desarrollen dicha actividad.

2. Esta autorización será solicitada y, si procede, entregada a favor de la persona física o jurídica que tenga ostente la titularidad real en cada momento. Cada autorización de actividad tiene un único titular y se refiere a un vehículo concreto. Deben constar su matrícula, el número de bastidor y el resto de datos que se consideren necesarios para su identificación. La autorización a un titular no comporta la autorización a todos los vehículos propiedad del autorizado o de los que el autorizado sea el explotador.

[...]

4. En el ámbito territorial de este Reglamento, solamente pueden prestar servicio, con origen y destino, las autorizaciones otorgadas por el AMB, sin perjuicio de lo dispuesto en la [LOTT] en lo que a otorgamiento de esta o de otras autorizaciones se refiere.

5. La autorización del [AMB] deberá concurrir con las demás autorizaciones que corresponda otorgar a otras administraciones por razón de sus propias competencias.

6. No permanece sujeta a este Reglamento ni al régimen de autorización que prevé el servicio [VTC] que no sea urbano según la definición del artículo 7 de este Reglamento.»

15. El artículo 9 del citado Reglamento, titulado «Régimen jurídico de las autorizaciones», tiene el siguiente tenor:

«El acceso a la titularidad de la autorización comporta el régimen jurídico siguiente:

1. Se otorga sobre la base del cumplimiento de los requisitos que la Ley 12/1987, de 28 de mayo[, de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor, de la Comunidad Autónoma de Cataluña (BOE n.º 151, de 25 de junio de 1987, p. 19159)], el Decreto 319/1990, de 21 de diciembre[, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos a motor, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña (DOGC n.º 1387, de 31 de diciembre de 1990)], y el presente Reglamento exigen al sujeto autorizado.

[...]

3. La autorización se refiere siempre a un único vehículo y puede ser explotada por su titular o por asalariados que este tenga contratados en régimen laboral.

[...]]»

16. En virtud del artículo 10 de dicho Reglamento, titulado «Determinación del número de autorizaciones»:

«1. Corresponde al AMB la fijación, en cada momento, del número máximo de autorizaciones de servicio urbanos de transporte discrecional de viajeros en vehículos de alquiler con conductor. Se determina por la necesidad de garantizar la suficiencia del servicio en condiciones óptimas para los ciudadanos sin perjuicio de la garantía de rentabilidad económica de los operadores.

2. La creación de nuevas autorizaciones, permanentes o temporales, o la reducción de las existentes, exigirá la tramitación de un expediente que acredite la necesidad y la conveniencia de la decisión, atendiendo principalmente a los factores siguientes:

a) El nivel de oferta existente.

b) El nivel de demanda existente.

c) Las actividades comerciales, industriales, turísticas o de otra índole desarrolladas en el ámbito territorial de aplicación y que puedan generar demandas específicas de servicio de transporte urbano discrecional en vehículos de alquiler con conductor.

d) El nivel de compatibilidad de las nuevas autorizaciones con los objetivos de sostenibilidad ambiental en el tráfico y la circulación urbana.»

17. El artículo 11 del mismo Reglamento, titulado «Régimen de otorgamiento de autorizaciones», establece lo siguiente:

«1. El otorgamiento de autorizaciones se realizará conformemente a los principios y normas establecidos por la Ley 12/1987[, de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor], el Decreto 319/1990[, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos a motor], o este Reglamento y conforme a los procedimientos administrativos que se dicten en aplicación de este.

2. Las autorizaciones serán otorgadas por el AMB a las personas físicas o jurídicas que reúnan los requisitos necesarios para su obtención. Para este supuesto, el AMB aprobará las bases de las convocatorias de procesos de otorgamiento de nuevas autorizaciones, en las que se determinará el procedimiento que debe seguirse para las adjudicaciones que, en cualquier caso, deberán garantizar los principios de publicidad, igualdad de oportunidades, libre concurrencia y no discriminación. El procedimiento será el sorteo después de haber sido admitidas las solicitudes que cumplan con los requisitos exigidos.

3. Aquellas personas interesadas en obtener una autorización deben pedirlo mediante una solicitud en la que debe acreditarse que se cumplen los requisitos exigidos y pasarán a integrar la lista de aspirantes, todo según los plazos y formas determinados por las correspondientes convocatorias.

4. El procedimiento de otorgamiento tendrá un trámite de audiencia para que los interesados y las organizaciones del sector puedan alegar lo que consideren oportuno en defensa de sus intereses.

5. Dicha regulación se aplica también a las autorizaciones que habiliten para la prestación del servicio urbano con carácter estacional, o para eventos determinados.»

18. El RVTC contiene una «Disposición transitoria», redactada en los siguientes términos:

«Son vigentes las autorizaciones de transporte reguladas en este Reglamento que fueron otorgadas por la extinta Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (Corporación Metropolitana de Barcelona) y por la Entidad Metropolitana del Transporte así como las autorizaciones otorgadas por la Generalitat de Cataluña de acuerdo con la O.M. de 30 de julio de 1998 [por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990 (BOE n.º 192, de 12 de agosto de 1998, p. 27466)], que establecía la primera limitación según la proporción 1/30 respecto de las licencias de taxi, y que se encuentran operativas en la entrada en vigor de esta norma, que permanecen ordenadas y sujetas a la presente reglamentación.»

19. En virtud de dos «Disposiciones adicionales» incluidas en el RVTC:

«Primera. Se limita el número total de autorizaciones a las otorgadas según la disposición transitoria anterior. Corresponde al Instituto Metropolitano del Taxi la propuesta de inicio de expedientes de determinación del número máximo de autorizaciones por encima de las previstas en la disposición transitoria. En ningún caso el número de autorizaciones vigentes en cada momento podrá superar la ratio de una licencia de VTC por

cada treinta licencias de taxi. Las facultades atribuidas al Instituto Metropolitano del Taxi en el artículo 5.2 de este Reglamento incluyen la convocatoria y resolución para el otorgamiento de nuevas autorizaciones, además de las incluidas en el supuesto de la disposición transitoria [...].

Segunda. Las facultades atribuidas al Instituto Metropolitano del Taxi en el artículo 5.2 de este Reglamento incluyen la convocatoria y resolución para el otorgamiento de nuevas autorizaciones de carácter estacional y para eventos singulares. Dichas convocatorias se ajustan a las normas siguientes:

a. Determinarán el número de autorizaciones que se otorgarán, según los criterios del presente Reglamento y mediante justificación razonada y suficiente. Se podrá limitar el número de autorizaciones para cada solicitante, sea persona física o jurídica.

b. Determinarán el calendario de la vigencia de las autorizaciones, y se concretarán los períodos o eventos de esta vigencia.

c. El calendario anual de vigencia de las autorizaciones puede ser ampliado o reducido por razones justificadas en necesidades o circunstancias sobrevenidas, sin que la posible reducción conlleve en ningún caso derecho a indemnización.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

20. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, órgano jurisdiccional remitente, señala que en 2009 quedó suprimida la limitación del número de licencias de servicios de VTC a una por cada treinta licencias de servicios de taxi, prevista hasta entonces por la legislación española. Según indica, esta supresión supuso, hasta 2015, un aumento significativo del número de prestadores de estos servicios en el ámbito metropolitano de Barcelona, fenómeno que el AMB ha querido contener con la adopción del RVTC.

21. El RVTC tiene por objeto regular el servicio de VTC en toda la conurbación de Barcelona, que constituye un ámbito urbano para el transporte de personas en taxi o en vehículo de turismo con conductor. Exige, para la prestación de tales servicios en esa conurbación, en particular, que las empresas que ya disponen de una autorización para prestar servicios de VTC urbanos e interurbanos en España obtengan una licencia adicional otorgada por el AMB. Además, dicho Reglamento hace uso de la facultad prevista por el artículo 48, apartado 3, de la LOTT de limitar el número de licencias habilitantes para los servicios de VTC a una por cada treinta licencias concedidas para los servicios de taxi.

22. P&L es titular de autorizaciones de explotación de un servicio de VTC e impugna el RVTC ante el órgano jurisdiccional remitente. En efecto, P&L y otras catorce empresas que ya prestaban servicios de VTC en esa zona en la fecha de la adopción del RVTC, entre las que se encuentran empresas vinculadas a plataformas internacionales en línea, consideran que, habida cuenta de las limitaciones y restricciones que les impone el RVTC, el único objetivo de la adopción de este era obstaculizar la actividad de tales empresas, con el único fin de proteger los intereses del sector de los taxis. En consecuencia, P&L y esas otras empresas solicitan al órgano jurisdiccional remitente que declare nulo de pleno derecho el RVTC.

23. La Asociación Nacional del Taxi (Antaxi) (en lo sucesivo, «ANT»), la Asociación Profesional Élite Taxi, el Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC), Tapoca VTC1, S. L., y la Agrupació Taxis Companys han intervenido en este litigio en apoyo del AMB.

24. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña señala que los taxis y los vehículos de turismo con conductor (en lo sucesivo, «VTC») compiten entre sí en el servicio de transporte urbano de viajeros. Menciona que los servicios de taxi, como «servicio de interés general», se hallan sometidos a regulación propia y a la limitación del número de licencias necesarias para el ejercicio de su actividad, con tarifas sujetas a autorización administrativa previa. Observa que, aunque el ámbito más característico de los taxis es el urbano, cumpliendo los requisitos de rigor también pueden prestar servicios de transporte interurbano.

25. Según el órgano jurisdiccional remitente, los prestadores de servicios de VTC también deben obtener autorizaciones para ejercer esta actividad, que se expiden en número limitado. Precisa que, en el momento de los hechos, los VTC podían prestar servicios de transporte interurbano y urbano en todo el territorio nacional, con tarifas no sometidas a autorización previa, pero sí a un sistema de precio concertado que permitía que el usuario conociese de antemano —y en su caso, pagase telemáticamente— el importe total del servicio. Al contrario que los taxis, los VTC no pueden utilizar el carril bus, no disponen de paradas en la vía pública y no pueden recoger pasaje en la calle si previamente no se ha contratado el servicio.

26. El órgano jurisdiccional remitente señala que, en 2018, el Tribunal Supremo declaró que la relación 1/30 entre el número de licencias de servicios de VTC y el número de licencias de servicios de taxi había carecido siempre de justificación basada en cualquier consideración objetiva. De ello deduce que el artículo 48, apartado 3, de la LOTT, que ha permitido que el RVTC limitara las licencias de servicios de VTC, bien pudiera ser calificado de arbitrario y, asimismo, contrario al artículo 49 TFUE, en la medida en que hace prácticamente imposible que las empresas que ofrecen servicios de VTC en la Unión Europea se establezcan en el ámbito metropolitano de Barcelona, además de contrario a la prohibición, establecida en el artículo 107 TFUE, apartado 1, de obstaculizar los intercambios comerciales en el seno de la Unión mediante la concesión de ayudas de Estado.

27. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña alberga las mismas dudas en cuanto a la compatibilidad con esos preceptos del Derecho de la Unión del régimen de «doble autorización» a que se han visto sometidos los VTC en el ámbito metropolitano de Barcelona. Afirma que, dado que el artículo 91 de la LOTT y el artículo 182, apartado 2, del ROTT establecían, en el momento de los hechos del litigio principal, que las autorizaciones para ejercer la actividad de VTC habilitaban para prestar «servicios urbanos e interurbanos en todo el territorio nacional», la adición de una licencia del AMB para la prestación de servicios urbanos de VTC en el ámbito metropolitano de Barcelona, sometida a requisitos añadidos, quizá podría considerarse como una estrategia dirigida a reducir a la mínima expresión la competencia que los servicios de VTC han venido manteniendo frente al taxi.

28. Según el órgano jurisdiccional remitente, las justificaciones del RVTC aducidas por el AMB se basan, en primer lugar, en el hecho de que los servicios de VTC suponen un riesgo para la viabilidad económica de los servicios del taxi, les hacen una competencia desleal y traen consigo un uso intensivo de las vías de comunicaciones. También se basan en que las 10 523 licencias metropolitanas de taxi concedidas por el AMB son suficientes para atender las necesidades de la población y, a la vez, garantizar la rentabilidad de la actividad de taxis. Por último, el AMB insiste en la necesidad de proteger la sostenibilidad ambiental.

29. No obstante, según dicho órgano jurisdiccional, las consideraciones económicas relativas a la situación de los taxis no pueden justificar las medidas incluidas en el RVTC. El citado órgano jurisdiccional pone de manifiesto, en cuanto a las consideraciones relativas al uso de las vías de comunicación, que el AMB no ponderó el efecto de disminución del uso del vehículo privado que pueden tener los servicios de VTC. Añade que los VTC están obligados a disponer de local de aparcamiento y no pueden recoger pasaje en la vía pública, ni tampoco estacionarse en la misma a la espera de clientes. Añade que, asimismo, las consideraciones medioambientales obvian las técnicas existentes, susceptibles de garantizar un servicio con vehículos apenas o nada contaminantes. Incide en que se califica a la del taxi como flota «limpia», sin que se señale el porqué de no hacer extensiva esa consideración a la flota de VTC. Concluye que el propósito esencial del AMB parece haber sido, a través del RVTC, preservar o proteger los intereses del sector de los taxis.

30. En estas circunstancias, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Los arts. 49 y 107.1 del TFUE se oponen a sendas normas nacionales —legales y reglamentarias— que sin motivo plausible alguno limitan las autorizaciones VTC a una por cada treinta licencias de taxi o menos?

2) ¿Los arts. 49 y 107.1 del TFUE se oponen a una norma nacional que sin motivo plausible alguno establece una segunda autorización y requisitos añadidos para los vehículos VTC que deseen prestar servicios urbanos?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

31. El AMB considera que la petición de decisión prejudicial es inadmisibile por tres razones. En primer lugar, por entender que el auto de remisión no menciona la legislación autonómica y local aplicable y omite que hay normativa que ampara la regulación contenida en el RVTC en lo que respecta tanto a la competencia del AMB como a la justificación medioambiental de dicho Reglamento. En segundo lugar, por entender que los elementos del litigio solo afectan a un único Estado miembro, con el añadido de que el objeto de las cuestiones prejudiciales es la interpretación del Derecho interno y no la del Derecho de la Unión. Por último, la AMB subraya la formulación, en su opinión, tendenciosa, de las cuestiones prejudiciales, que se plantean con el ánimo de influir ante el Tribunal de Justicia sobre el fondo.

32. P&L señala que la primera cuestión prejudicial se refiere, además de al RVTC, a disposiciones «legales y reglamentarias». Sin embargo, alega que el límite impuesto para la concesión de licencias de servicios de VTC a una por cada treinta licencias de servicios de taxi se deriva exclusivamente del RVTC. De ello deduce que esta primera cuestión trasciende el objeto del litigio pendiente ante el tribunal remitente y es por ello completamente irrelevante para la resolución de este.

33. Según la ANT, el órgano jurisdiccional remitente plantea en realidad cuatro cuestiones prejudiciales, dos relativas a la libertad de establecimiento y otras dos relativas al régimen de ayudas de Estado.

34. La ANT alega que las dos cuestiones relativas a la libertad de establecimiento deben declararse inadmisibles por haber sido ya respondidas por el Tribunal de Justicia en el sentido de que, dado que toda restricción a la libertad de establecimiento debe estar justificada por una razón imperiosa de interés general, si el juez nacional considera, como el órgano jurisdiccional remitente, que no concurre tal razón, debe inaplicar o anular el precepto nacional controvertido. Afirma que, además, tales cuestiones serían inadmisibles si se interpretaran en el sentido de que el órgano jurisdiccional remitente pregunta si las disposiciones del RVTC son conformes con las exigencias de necesidad y de proporcionalidad, al requerir del Tribunal de Justicia un análisis que no es de su competencia, sino de la del órgano jurisdiccional nacional. Por añadidura, según la ANT, el Tribunal Supremo ya ha realizado tal análisis, sin arrojar dudas sobre la compatibilidad de las disposiciones nacionales controvertidas con el Derecho de la Unión, lo que demuestra que las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente no son útiles para resolver el litigio principal.

35. La ANT aduce también que las dos cuestiones relativas a la prohibición de las ayudas de Estado también son inadmisibles, ya que el Tribunal de Justicia respondió claramente a cuestiones similares en la sentencia de 14 de enero de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), sin que el órgano jurisdiccional remitente haya proporcionado ninguna explicación de por qué es necesario matizar o aclarar dicha jurisprudencia en este caso concreto.

36. Según reiterada jurisprudencia, en el marco del procedimiento establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencia de 20 de septiembre de 2022, VD y SR, C-339/20 y C-397/20, EU:C:2022:703, apartado 56 y jurisprudencia citada).

37. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del procedimiento principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones que se le hayan planteado (sentencia de 20 de septiembre de 2022, VD y SR, C-339/20 y C-397/20, EU:C:2022:703, apartado 57 y jurisprudencia citada).

38. A este respecto, procede recordar que la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho de la Unión eficaz para el juez nacional exige que este defina el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los supuestos de hecho en los que se basan tales cuestiones (sentencia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, apartado 49 y jurisprudencia citada).

39. Así pues, del artículo 94, letras a) y c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia se desprende que la petición de decisión prejudicial contendrá, en particular, una exposición concisa del objeto del litigio y de los hechos pertinentes, según se hayan constatado por el órgano jurisdiccional remitente, o al menos una exposición de los datos fácticos en que se basan las cuestiones, al igual que la indicación de las razones que han llevado al órgano jurisdiccional remitente a preguntarse sobre la interpretación o la validez de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, así como de la relación que a su juicio existe entre dichas disposiciones y la normativa nacional aplicable en el litigio principal.

40. En el caso de autos, en primer lugar, por lo que respecta a la objeción del AMB según la cual el auto de remisión no menciona toda la legislación nacional, autonómica y local de aplicación, procede señalar que el

auto de remisión contiene elementos suficientes para permitir al Tribunal de Justicia comprender tanto el marco jurídico y fáctico del litigio principal como el sentido y el alcance de las cuestiones prejudiciales planteadas. De ello se deduce que dicho auto cumple los requisitos establecidos en el artículo 94, letra a), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

41. En segundo lugar, al alegar que las cuestiones prejudiciales se refieren a normas nacionales legales y reglamentarias, pese a que el litigio principal solo tiene por objeto la legalidad del RVTC, P&L insta al Tribunal de Justicia, en realidad, a identificar él mismo los contornos precisos de la legislación nacional aplicable, extremo para el que carece de competencia.

42. En efecto, incumbe al Tribunal de Justicia, en el marco del reparto de competencias entre los órganos jurisdiccionales de la Unión y los nacionales, tener en cuenta el contexto fáctico y normativo en el que se insertan las cuestiones prejudiciales, tal como lo define la resolución de remisión. Así, el examen de una remisión prejudicial debe efectuarse a la luz de la interpretación del Derecho nacional realizada por el órgano jurisdiccional remitente [sentencia de 20 de octubre de 2022, Centre public d'action sociale de Liège (Revocación o suspensión de una decisión de retorno), C-825/21, EU:C:2022:810, apartado 35].

43. Por lo tanto, dado que el órgano jurisdiccional remitente ha definido el marco fáctico y normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea, no corresponde al Tribunal de Justicia verificar la exactitud de los mismos (sentencia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, apartado 50).

44. En tercer lugar, el artículo 94, letra c), del Reglamento de Procedimiento exige que el órgano jurisdiccional remitente indique las razones que le han llevado a preguntarse sobre la interpretación de las disposiciones del Derecho de la Unión que son objeto de las cuestiones prejudiciales. Pues bien, aun cuando la formulación de las cuestiones prejudiciales pretendiera, como sostiene el AMB, influir ante el Tribunal de Justicia, no podría por sí sola hacer inadmisibles las peticiones de decisión prejudicial, ya que tal circunstancia no se corresponde con ninguno de los supuestos contemplados en el apartado 37 de la presente sentencia.

45. En cuarto lugar, aun suponiendo que, como sostiene la ANT, en el caso de autos las respuestas que deba darse a las cuestiones prejudiciales se deriven claramente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del artículo 99 del Reglamento de Procedimiento se desprende que tal circunstancia no haría inadmisibles las peticiones de decisión prejudicial, sino que facultaría al Tribunal de Justicia para responder a ella mediante auto.

46. En quinto lugar, dado que las cuestiones prejudiciales planteadas versan sobre la interpretación de los artículos 49 TFUE y 107 TFUE, apartado 1, la ANT yerra al sostener que tales cuestiones se limitan a solicitar al Tribunal de Justicia que efectúe apreciaciones fácticas que no son de su competencia.

47. En sexto lugar, el hecho de que un tribunal supremo nacional ya haya examinado, en el marco de un litigio que presenta similitudes con el procedimiento principal, la posible pertinencia de las disposiciones del Derecho de la Unión contempladas por el órgano jurisdiccional remitente no hace inadmisibles las peticiones de decisión prejudicial que tiene por objeto que el Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 267 TFUE, se pronuncie sobre la interpretación de tales disposiciones. En efecto, esta circunstancia no se corresponde con ninguno de los supuestos de inadmisibilidad recordados en el apartado 37 de la presente sentencia.

48. En séptimo lugar, en la medida en que el AMB señala que todos los aspectos del litigio principal se circunscriben al interior de un solo Estado miembro, es preciso recordar que el órgano jurisdiccional remitente ha precisado que el recurso de P&L forma parte de un conjunto de quince recursos de anulación del RVTC, uno de los cuales ha sido interpuesto por «plataformas internacionales» en línea, lo que indica que el recurso en el litigio principal pretende la anulación de disposiciones de Derecho nacional que se aplican también a los nacionales de otros Estados miembros, de modo que la resolución que el órgano jurisdiccional remitente adopte a raíz de la presente sentencia producirá efectos también en relación con estos últimos nacionales (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de mayo de 2013, Libert y otros, C-197/11 y C-203/11, EU:C:2013:288, apartado 35).

49. Pues bien, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, cuando el órgano jurisdiccional remitente le pide que se pronuncie en el marco de un procedimiento de anulación de disposiciones aplicables no solo a los nacionales de un Estado miembro, sino también a los nacionales de los demás Estados miembros, la resolución que ese órgano jurisdiccional adopte a raíz de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia con carácter prejudicial producirá también efectos en relación con esos últimos nacionales, lo cual justifica que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones prejudiciales que le han sido planteadas

referidas a las disposiciones del Tratado FUE relativas a las libertades fundamentales, aunque todos los elementos del litigio principal queden circunscritos al interior de un único Estado miembro (sentencia de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros, C-391/20, EU:C:2022:638, apartado 32 y jurisprudencia citada).

50. De las consideraciones anteriores se desprende que la petición de decisión prejudicial es admisible.

Sobre el fondo

Sobre las cuestiones relativas al artículo 107 TFUE, apartado 1

51. Mediante estas cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente pregunta esencialmente, en particular, si el artículo 107 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa, aplicable a una conurbación, que establece, por un lado, que para ejercer la actividad de servicios de VTC en esa conurbación se exige una autorización específica, que se añade a la autorización nacional requerida para la prestación de servicios de VTC urbanos e interurbanos, y, por otro lado, que el número de licencias de servicios de VTC se limita a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación.

52. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la calificación de una medida como «ayuda de Estado», en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, exige que concurren todos los requisitos siguientes. En primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales. En segundo lugar, tal intervención debe poder afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros. En tercer lugar, debe conferir una ventaja selectiva a su beneficiario. En cuarto lugar, debe falsear o amenazar con falsear la competencia (sentencia de 11 de noviembre de 2021, Autostrada Wielkopolska/Comisión y Polonia, C-933/19 P, EU:C:2021:905, apartado 103 y jurisprudencia citada).

53. Por lo que se refiere al requisito relativo a que se hayan comprometido fondos estatales, es preciso recordar que el concepto de ayuda comprende no solo prestaciones positivas como las subvenciones, sino también las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos (sentencia de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, apartado 33 y jurisprudencia citada).

54. Por consiguiente, para constatar la existencia de una ayuda de Estado debe acreditarse un vínculo suficientemente directo entre, por una parte, la ventaja concedida al beneficiario y, por otra, una mengua del presupuesto estatal, incluso un riesgo económico suficientemente concreto de cargas que gravan al mismo (sentencia de 14 de enero de 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, apartado 34 y jurisprudencia citada).

55. En el caso de autos, basta con señalar que del auto de remisión no se desprende en modo alguno que la normativa controvertida en el litigio principal implique algún compromiso de fondos estatales.

56. En particular, por un lado, ni el requisito de una autorización otorgada por el AMB para ejercer la actividad de servicios de VTC en la conurbación de Barcelona ni la limitación del número de licencias de tales servicios a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación parece implicar prestaciones positivas, como subvenciones, en favor de las empresas que prestan servicios de taxi ni aliviar las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de estas empresas.

57. Por otro lado, esas dos medidas no parecen conducir a una mengua del presupuesto estatal ni a un riesgo económico suficientemente concreto de cargas que gravan tal presupuesto y que pudieran beneficiar a las empresas que prestan servicios de taxi.

58. En estas circunstancias, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 107 TFUE, apartado 1, no se opone a una normativa, aplicable a una conurbación, que establece, por un lado, que para ejercer la actividad de servicios de VTC en esa conurbación se exige una autorización específica, que se añade a la autorización nacional requerida para la prestación de servicios de VTC urbanos e interurbanos, y, por otro lado, que el número de licencias de tales servicios se limita a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación, siempre que estas medidas no impliquen comprometer fondos estatales en el sentido de la citada disposición.

Sobre las cuestiones relativas al artículo 49 TFUE

59. Mediante estas cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente también pregunta, en esencia, si el artículo 49 TFUE se opone a una normativa, aplicable a una conurbación, que establece, por un lado, que para ejercer la actividad de servicios de VTC en esa conurbación se exige una autorización específica, que se añade a la autorización nacional requerida para la prestación de servicios de VTC urbanos e interurbanos, y, por otro lado, que el número de licencias de tales servicios se limita a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación.

60. El artículo 49 TFUE, párrafo primero, establece que, en el marco de las disposiciones que figuran en el capítulo 2 del título IV de la tercera parte del Tratado FUE, quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro.

61. Según reiterada jurisprudencia, deben considerarse restricciones a la libertad de establecimiento todas las medidas que prohíban el ejercicio de la libertad garantizada por el artículo 49 TFUE, lo obstaculicen o le resten interés (sentencia de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros, C-391/20, EU:C:2022:638, apartado 61 y jurisprudencia citada).

62. Conforme ha señalado el Abogado General, en esencia, en los puntos 51 a 55 de sus conclusiones, por una parte, el requisito de una autorización específica para ejercer la actividad de servicios de VTC en la conurbación de Barcelona, que se añade a la autorización nacional requerida para la prestación de servicios de VTC urbanos e interurbanos, constituye, por sí mismo, una restricción al ejercicio de la libertad garantizada en el artículo 49 TFUE, pues tal requisito limita efectivamente el acceso al mercado a todo recién llegado (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de marzo de 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, apartado 34; véase asimismo, por analogía, la sentencia de 22 de enero de 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, apartado 29).

63. Por otra parte, lo mismo sucede con la limitación del número de licencias de tales servicios de VTC a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación, limitación que debe calificarse de restricción a la libertad de establecimiento, ya que restringe el número de prestadores de servicios de VTC establecidos en esa conurbación.

64. Según reiterada jurisprudencia, tales restricciones a la libertad de establecimiento únicamente podrían admitirse a condición, en primer lugar, de estar justificadas por una razón imperiosa de interés general y, en segundo lugar, de respetar el principio de proporcionalidad, lo que implica que sean apropiadas para garantizar, de forma congruente y sistemática, la realización del objetivo perseguido y que no vayan más allá de lo necesario para su consecución (sentencia de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros, C-391/20, EU:C:2022:638, apartado 65 y jurisprudencia citada).

- Sobre la existencia de razones imperiosas de interés general

65. De la petición de decisión prejudicial y de las observaciones del AMB y del Gobierno español ante el Tribunal de Justicia se desprende que, mediante las dos medidas controvertidas en el litigio principal, el RVTC pretende garantizar, primero, la calidad, la seguridad y la accesibilidad de los servicios de taxi en la conurbación de Barcelona, considerados como un «servicio de interés general», en particular, manteniendo un «adecuado equilibrio» entre el número de prestadores de servicios de taxi y el de prestadores de servicios de VTC, además, una buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público en esa conurbación y, por último, la protección del medio ambiente en dicha conurbación.

66. Por lo que respecta, más concretamente, al objetivo de garantizar la calidad, la seguridad y la accesibilidad de los servicios de taxi, de los autos que obran ante el Tribunal de Justicia se desprende, en primer lugar, que la actividad de los servicios de taxi está intensamente regulada, en la medida en que dichos servicios están sujetos, en particular, a cuotas de licencias, a tarifas reguladas, a una obligación de transporte universal y a accesibilidad para las personas con movilidad reducida. Habida cuenta de estas características, los servicios de taxi están considerados, en particular por el AMB, como un «servicio de interés general» que merece ser preservado, en cuanto que elemento importante de la organización general del transporte urbano de la conurbación de Barcelona.

67. El AMB señala, a continuación, que la viabilidad económica de la actividad de servicios de taxi parece puesta en peligro por la creciente competencia procedente de la actividad de los servicios de VTC. Precisa que, en estas circunstancias, la preservación de un equilibrio entre estas dos formas de transporte urbano ha

sido percibida por los poderes públicos, tanto a nivel nacional como autonómico, como un medio adecuado y proporcionado para garantizar el mantenimiento de los servicios de taxi como servicio de interés general integrado en un modelo global de transporte urbano.

68. Por último, el órgano jurisdiccional remitente y varias partes en el procedimiento han señalado que, en una sentencia de 4 de junio de 2018, el Tribunal Supremo consideró que la organización y las modalidades escogidas del transporte urbano quedan a la elección de los poderes públicos, que, en su ámbito de elección, pueden optar por mantener servicios de taxi que respondan a las características recordadas en el apartado 66 de la presente sentencia y por ello constituyan un «servicio de interés general», que, por lo tanto, está justificado preservar un equilibrio entre este modo de transporte urbano y los servicios de VTC a fin de asegurar ese servicio de interés general, y que, a tal fin, la previsión de una proporción entre el número de licencias de servicios de VTC y el de servicios de taxi, que puede llegar hasta a una de aquellas por cada treinta de estas, es sin duda una medida idónea y proporcionada, a falta de una medida alternativa que pudiera ser menos restrictiva.

69. A este respecto, en primer lugar, como ha señalado el Abogado General en los puntos 75 y 76 de sus conclusiones, el objetivo de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público de una conurbación, por un lado, así como el de protección del medio ambiente en esa conurbación, por otro, pueden constituir razones imperiosas de interés general (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de marzo de 2011, Comisión/España, C-400/08, EU:C:2011:172, apartado 74, y de 30 de enero de 2018, X y Visser, C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44, apartados 134 y 135).

70. En segundo lugar, en cambio, según reiterada jurisprudencia, los objetivos de carácter meramente económico no pueden constituir una razón imperiosa de interés general que justifique una restricción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado (sentencias de 11 de marzo de 2010, Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, apartado 55, y de 24 de marzo de 2011, Comisión/España, C-400/08, EU:C:2011:172, apartado 74 y jurisprudencia citada). En particular, el Tribunal de Justicia ha declarado en este sentido que el objetivo de garantizar la rentabilidad de una línea de autobús competidora, como motivo de carácter puramente económico, no puede constituir una razón imperiosa de interés general (sentencia de 22 de diciembre de 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, apartado 51).

71. En el caso de autos, como ha señalado el Abogado General en el punto 61 de sus conclusiones, el objetivo de garantizar la viabilidad económica de los servicios de taxi también debe considerarse un motivo de carácter puramente económico que no puede constituir una razón imperiosa de interés general, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado anterior de la presente sentencia.

72. De ello se desprende que tal objetivo no puede invocarse para justificar, en particular, la preservación de un equilibrio entre las dos formas de transporte urbano de que se trata en el litigio principal, ni una proporción entre las licencias de servicios de VTC y de servicios de taxi, consideraciones ambas de carácter puramente económico.

73. En tercer lugar, estas apreciaciones no quedan en entredicho por el hecho de que los servicios de taxi se califican en el Derecho español como «servicio de interés general».

74. Por una parte, como alegó fundadamente la Comisión Europea en la vista, el objetivo perseguido por una medida que restringe la libertad de establecimiento debe constituir, como tal, una razón imperiosa de interés general en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 64 de la presente sentencia, sin que la calificación de ese objetivo en el Derecho nacional pueda influir en la apreciación que debe realizarse al respecto.

75. Por otra parte, ningún elemento en los autos que obran ante el Tribunal de Justicia pone de manifiesto que los prestadores de servicios de taxi que ejercen su actividad en la conurbación de Barcelona se encarguen de la gestión de un servicio de interés económico general (en lo sucesivo, «SIEG») en el sentido del artículo 106 TFUE, apartado 2, ni que la ausencia de restricción a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios de VTC fuera a impedir, de hecho o de Derecho, el cumplimiento de una misión específica de servicio público confiada a dichos prestadores de servicios de taxi.

76. A este respecto, es preciso recordar que, aunque los Estados miembros están facultados para definir el alcance y la organización de sus SIEG, teniendo en cuenta en particular objetivos propios de su política nacional, y que, a tal efecto, los Estados miembros disponen de una amplia facultad de apreciación, que la

Comisión solo puede cuestionar en caso de error manifiesto, dicha facultad no puede ser ilimitada y debe ejercerse, en todo caso, respetando el Derecho de la Unión (sentencia de 3 de septiembre de 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland y otros/Comisión, C-817/18 P, EU:C:2020:637, apartado 95 y jurisprudencia citada).

77. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un servicio puede tener un interés económico general cuando ese interés posee características específicas respecto al de otras actividades económicas (sentencia de 7 de noviembre de 2018, Comisión/Hungría, C-171/17, EU:C:2018:881, apartado 51 y jurisprudencia citada).

78. Además, para poder ser calificado de SIEG, el servicio ha de prestarse en ejecución de una misión específica de servicio público confiada al prestador por el Estado miembro en cuestión (sentencia de 7 de noviembre de 2018, Comisión/Hungría, C-171/17, EU:C:2018:881, apartado 52).

79. Por ello es preciso que las empresas beneficiarias estén efectivamente encargadas de la ejecución de obligaciones de servicio público y que tales obligaciones estén claramente definidas en el Derecho nacional, lo que presupone la existencia de uno o varios actos del poder público que definan con suficiente precisión, como mínimo, la naturaleza, la duración y el alcance de las obligaciones de servicio público que recaen sobre las empresas encargadas de ejecutar tales obligaciones (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco y otros/Comisión, C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, apartados 72 y 73).

80. Por otra parte, el artículo 106 TFUE, apartado 2, establece, por un lado, que las empresas encargadas de la gestión de SIEG quedan sometidas a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de Derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada, y, por otro lado, que el desarrollo de los intercambios no debe quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Unión. Así pues, los propios términos del artículo 106 TFUE, apartado 2, muestran que las excepciones a las normas del Tratado solo están permitidas si son necesarias para el cumplimiento de la misión específica confiada a una empresa encargada de la gestión de un SIEG (sentencia de 3 de septiembre de 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland y otros/Comisión, C-817/18 P, EU:C:2020:637, apartados 96 y 97).

81. Pues bien, el hecho de que la actividad de servicios de taxi presente las características enunciadas en el apartado 66 de la presente sentencia y que por ello se encuentre intensamente regulada no permite demostrar que el interés de esa actividad posea características específicas respecto al de otras actividades económicas, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 77 de la presente sentencia, ni que se haya confiado a los prestadores de servicios de taxi una misión específica de servicio público mediante actos del poder público suficientemente precisos en este sentido.

82. En cuarto lugar, si bien es cierto que de las características enunciadas en el apartado 66 de la presente sentencia se desprende que la regulación de los servicios de taxi persigue, en particular, garantizar la calidad, la seguridad y la accesibilidad de los servicios de taxi en beneficio de los usuarios, resulta, en cambio, que las medidas controvertidas en el litigio principal no persiguen, por sí mismas, esos objetivos.

83. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, para justificar, en el caso de autos, las medidas controvertidas en el litigio principal solo pueden invocarse, como razones imperiosas de interés general, los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, por una parte, y de protección del medio ambiente, por otra.

- Sobre la proporcionalidad de las medidas controvertidas en el litigio principal

84. En cuanto a la cuestión de si tales medidas son apropiadas para garantizar, de forma congruente y sistemática, la consecución de los objetivos citados en el apartado 83 de la presente sentencia y no van más allá de lo necesario para alcanzarlos, procede distinguir entre el requisito de una segunda autorización para el ejercicio de la actividad de servicios de VTC y la limitación del número de licencias de servicios de VTC a una por cada treinta licencias de servicios de taxi.

- Sobre la proporcionalidad del requisito de una segunda autorización

85. Por lo que respecta al requisito de una autorización específica para la prestación de servicios de VTC en la conurbación de Barcelona, de reiterada jurisprudencia se desprende, en primer lugar, que un régimen de autorización administrativa previa no puede legitimar un comportamiento discrecional de las autoridades nacionales que prive de eficacia a las disposiciones de la Unión y, en particular, a las relativas a las libertades fundamentales objeto del procedimiento principal (sentencia de 22 de enero de 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, apartado 35 y jurisprudencia citada).

86. Por consiguiente, para que un régimen de autorización administrativa previa esté justificado aun cuando introduzca una excepción a dichas libertades fundamentales, dicho régimen debe, en cualquier caso, basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, de forma que queden establecidos los límites del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales, con el fin de que esta no pueda utilizarse de manera arbitraria (sentencia de 22 de enero de 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, apartado 35 y jurisprudencia citada).

87. A continuación, no puede considerarse necesaria para alcanzar el objetivo perseguido una medida adoptada por un Estado miembro que, esencialmente, duplica los controles ya efectuados en el marco de otros procedimientos, bien en ese mismo Estado, bien en otro Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de enero de 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, apartado 36).

88. Por último, el procedimiento de autorización previa solo es necesario si se considera que el control *a posteriori* es demasiado tardío para que su eficacia real quede garantizada y para permitirle alcanzar el objetivo perseguido (sentencia de 22 de enero de 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, apartado 39).

89. En el caso de autos, en primer lugar, es cierto que el requisito de una autorización previa puede ser idóneo para alcanzar los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, así como de protección del medio ambiente. Además, habida cuenta de la naturaleza del servicio de que se trata, que implica la utilización de vehículos de turismo que, a menudo, no pueden distinguirse de los demás vehículos de esa categoría, utilizados con carácter privado y, más aún, en un vasto territorio urbano, un control *a posteriori* puede considerarse demasiado tardío para garantizar su eficacia real y permitirle alcanzar los objetivos perseguidos. De ello se deduce que el requisito de tal autorización previa puede considerarse necesario en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 88 de la presente sentencia.

90. Dicho esto, de conformidad con la jurisprudencia recordada en los apartados 64 y 86 de la presente sentencia, es preciso además que los criterios aplicables al otorgamiento, denegación y, en su caso, revocación de las licencias de servicios de VTC sean apropiados para garantizar, de forma congruente y sistemática, la consecución de esos objetivos, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

91. En segundo lugar, al haber alegado P&L ante el Tribunal de Justicia, en particular, que la autoridad administrativa competente se reserva, en función de la situación del mercado, el derecho a anular una licencia de servicios de VTC, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente comprobar, en particular, si el ejercicio de la facultad de apreciación conferida a dicha autoridad, respetando tales criterios, está suficientemente delimitado, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 86 de la presente sentencia, con el fin de que no pueda utilizarse de manera arbitraria.

92. En tercer lugar, dado que P&L sostiene, además, que el requisito de una autorización específica para la prestación de servicios de VTC en la conurbación de Barcelona duplica los procedimientos y requisitos existentes impuestos para el otorgamiento de la autorización nacional prevista para ejercer esa actividad, el órgano jurisdiccional remitente deberá cerciorarse, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 87 de la presente sentencia, de que los procedimientos establecidos para el otorgamiento de esa autorización específica no se solapen con los controles ya efectuados en el marco de ese otro procedimiento en el mismo Estado miembro.

93. Al examinar la necesidad del requisito de tal autorización específica, el órgano jurisdiccional remitente deberá apreciar, entre otros, si determinadas particularidades de la conurbación de Barcelona justifican la imposición de ese requisito, que se añade al relativo a la obtención de la autorización nacional, para alcanzar los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, así como de protección del medio ambiente dentro de tal conurbación.

- Sobre la proporcionalidad de la limitación de las licencias de servicios de VTC a una por cada treinta licencias de servicios de taxi

94. Como ha señalado el Abogado General en los puntos 80 y 81 de sus conclusiones, el procedimiento ante el Tribunal de Justicia no ha revelado ningún elemento que permita demostrar que la medida de limitación de las licencias de servicios de VTC a una por cada treinta licencias de servicios de taxi sea idónea para garantizar la consecución de los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público, así como de protección del medio ambiente.

95. A este respecto, tanto del punto 9 de su preámbulo como de la sistemática del RVTC, tal como esta resulta, en particular, de sus artículos 7 y 9 a 11, parece desprenderse que la limitación de las licencias de prestación de servicios de VTC constituye el elemento clave mediante el que dicho Reglamento pretende alcanzar esos objetivos.

96. Pues bien, en el marco del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, las alegaciones formuladas, en particular, por P&L, Tapoca VTC1 y la Comisión, según las cuales:

- los servicios de VTC reducen el recurso al automóvil privado;
- carece de coherencia invocar problemas de estacionamiento en las vías públicas del AMB cuando el RVTC obliga a las empresas que ofrecen servicios de VTC a disponer de su propio estacionamiento y a no estacionar sus vehículos en las vías públicas;
- los servicios de VTC pueden contribuir a alcanzar el objetivo de una movilidad eficaz e integradora, por su nivel de digitalización y la flexibilidad en la prestación de servicios, como una plataforma tecnológica accesible a los invidentes, y
- la normativa estatal fomenta el recurso a vehículos que utilizan energías alternativas para los servicios de VTC; no han quedado desvirtuadas ni por el AMB ni por el Gobierno español. En efecto, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en la vista, dicho Gobierno manifestó no estar al corriente de la existencia de ningún estudio del impacto de la flota de VTC en el transporte, el tráfico, el espacio público y el medio ambiente en la conurbación de Barcelona, ni de ningún estudio que contemplara los efectos de la normativa introducida por el RVTC sobre la consecución de los objetivos mencionados en el apartado 94 de la presente sentencia.

97. Por consiguiente, sin perjuicio de la apreciación que haya de efectuar el órgano jurisdiccional remitente, incluso a la luz de posibles elementos que no se hayan puesto en conocimiento del Tribunal de Justicia, la limitación de las licencias de servicios de VTC a una por cada treinta licencias de servicios de taxi no parece apropiada para garantizar la consecución de los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público.

98. Por otra parte, ningún elemento de los autos que obran ante el Tribunal de Justicia demuestra que tal limitación de las licencias de servicios de VTC no vaya más allá de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.

99. En efecto, no puede excluirse que un posible impacto de la flota de los VTC en el transporte, el tráfico y el espacio público en la conurbación de Barcelona no pueda limitarse adecuadamente a través de medidas menos restrictivas, como medidas de organización de los servicios de VTC, limitaciones de estos servicios durante determinadas franjas horarias o incluso restricciones de circulación en determinados espacios.

100. Tampoco puede excluirse que el objetivo de protección del medio ambiente en la conurbación de Barcelona no pueda alcanzarse con medidas menos lesivas para la libertad de establecimiento, como límites de emisión aplicables a los vehículos que circulan por esa conurbación.

101. Sin embargo, también aquí corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar que se haya acreditado ante él la imposibilidad de alcanzar los objetivos perseguidos a través de medidas menos restrictivas.

102. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 49 TFUE

- no se opone a una normativa, aplicable en una conurbación, que establece que para ejercer la actividad de servicios de VTC en esa conurbación se exige una autorización específica, que se añade a la autorización nacional requerida para la prestación de servicios de VTC urbanos e interurbanos, cuando esa autorización específica se base en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, que excluyen cualquier

arbitrariedad y no se solapan con los controles ya efectuados en el marco del procedimiento de autorización nacional, sino que responden a necesidades particulares de esa conurbación;

- se opone a una normativa, aplicable en una conurbación, que establece una limitación del número de licencias de servicios de VTC a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación, cuando no se haya acreditado ni que esa medida sea apropiada para garantizar, de forma congruente y sistemática, la consecución de los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público de tal conurbación, así como de protección de su medio ambiente, ni que la citada medida no va más allá de lo necesario para alcanzar esos objetivos.

Costas

103. 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 Primera) declara:

1) El artículo 107 TFUE, apartado 1, no se opone a una normativa, aplicable a una conurbación, que establece, por un lado, que para ejercer la actividad de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor en esa conurbación se exige una autorización específica, que se añade a la autorización nacional requerida para la prestación de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor urbanos e interurbanos, y, por otro lado, que el número de licencias de tales servicios se limita a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación, siempre que estas medidas no impliquen comprometer fondos estatales en el sentido de la citada disposición.

2) El artículo 49 TFUE no se opone a una normativa, aplicable en una conurbación, que establece que para ejercer la actividad de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor en esa conurbación se exige una autorización específica, que se añade a la autorización nacional requerida para la prestación de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor urbanos e interurbanos, cuando esa autorización específica se base en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, que excluyen cualquier arbitrariedad y no se solapan con los controles ya efectuados en el marco del procedimiento de autorización nacional, sino que responden a necesidades particulares de esa conurbación.

3) El artículo 49 TFUE se opone a una normativa, aplicable en una conurbación, que establece una limitación del número de licencias de servicios de arrendamiento de vehículos de turismo con conductor a una por cada treinta licencias de servicios de taxi otorgadas para dicha conurbación, cuando no se haya acreditado ni que esa medida sea apropiada para garantizar, de forma congruente y sistemática, la consecución de los objetivos de buena gestión del transporte, del tráfico y del espacio público de tal conurbación, así como de protección de su medio ambiente, ni que la citada medida no va más allá de lo necesario para alcanzar esos objetivos.

Lenaerts
Kumin

Bay Larsen

Xuereb
Ziemele

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de junio de 2023.
El Secretario