



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MACIEJ SZPUNAR
apresentadas em 15 de dezembro de 2022¹

Processo C-50/21

Prestige and Limousine, S.L.
contra

Área Metropolitana de Barcelona,
Asociación Nacional del Taxi (ANTAXI),
Asociación Profesional Elite Taxi,
Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC),
TAPOCA VTC1 SL,
Agrupació Taxis Companys

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunal Superior de Justícia de Catalunya
(Tribunal Superior de Justiça da Catalunha, Espanha)]

«Reenvio prejudicial — Artigos 49.º e 107.º TFUE — Aluguer de veículos com condutor (VAC) — Limitação do número de autorizações VAC em função do número de licenças de táxi — Regime de autorização que implica a obtenção de uma segunda autorização de exploração»

I. Introdução

1. Os mercados em transição são uma matéria complicada para os legisladores e para quem interpreta e aplica a lei. As circunstâncias geopolíticas, a tecnologia e a sociedade e, juntamente com elas, as exigências dos consumidores estão em constante evolução. Simultaneamente, surgem novos atores, tecnologias e fornecedores. Têm um efeito perturbador nas circunstâncias existentes. Alteram o *statu quo*, por vezes provisoriamente, outras para sempre. Se um mercado estiver sujeito a um certo nível de regulamentação, as perspetivas para os novos operadores, que utilizam muitas vezes novos modelos de negócio, são geralmente difíceis.

2. A atividade de táxis em toda a Europa presta-se a um estudo de caso de um mercado em transição. Em muitos locais da União Europeia, os prestadores de serviços de táxi têm sido tradicionalmente protegidos da concorrência graças à regulamentação estatal,² ao passo que as plataformas em linha começaram a oferecer serviços de transporte local de passageiros a pedido

¹ Língua original: inglês.

² Para uma visão global, v. «Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report», Bruxelas, 2016, pp. 8, 31 e 32. Este estudo está disponível em: <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

com grande empenho, precisão e eficácia. Isto contribuiu não só para uma maior transparência em todas as fases da prestação dos serviços de transporte local, em que a oferta e a procura se combinam agora com um grau de precisão mais elevado do que anteriormente, como aumentou também tanto a oferta como a procura. No que respeita aos condutores, é atualmente muito mais fácil do que anteriormente tornar-se condutor e oferecer serviços através de uma plataforma, enquanto os clientes têm um maior controlo sobre como, o local e a que preço são transportados. Além disso, o transporte local privado tornou-se mais acessível e a barreira económica para a entrada dos consumidores é atualmente muito inferior. As pessoas que antes não conseguiam permitir-se contratar serviços de transporte privado estão agora, em muitos casos, em condições de o fazer. Tudo isto levou a uma situação em que a distinção entre os serviços de táxi tradicionais e os novos atores no mercado se esbateu e em que os seus serviços convergem. Tal conduziu ainda a um certo enriquecimento recíproco, no sentido de que os operadores de táxis tradicionais recorrem cada vez mais a aplicações em linha para combinar a oferta e a procura.

3. Como o Tribunal de Justiça bem sabe, a Área Metropolitana de Barcelona (a seguir «AMB») não escapa a esta tendência, e esta não é a primeira vez que o Tribunal de Justiça se vê confrontado com a questão dos serviços de transporte local de passageiros a pedido em Barcelona. Nomeadamente, no pioneiro Acórdão Asociación Profesional Elite Taxi,³ o Tribunal de Justiça esclareceu que certas plataformas em linha prestam um serviço no domínio dos transportes, de modo que nem as disposições da Diretiva 2006/123/CE⁴ nem as da Diretiva 2003/31/CE⁵, nem a liberdade de prestação de serviços prevista no artigo 56.º TFUE se aplicam, o que significa que as medidas adotadas pelos Estados-Membros não podem ser examinadas à luz destas disposições. Particularmente, essas empresas não podem subtrair-se ao cumprimento de quaisquer obrigações que lhes incumbam como empresas que oferecem serviços de transporte «escapando» à regulamentação dos Estados-Membros através da Diretiva 2000/31, o que, por definição, implica poucas obrigações para os prestadores de serviços de Internet.

4. Ao mesmo tempo, é notório que a liberdade de estabelecimento prevista no artigo 49.º TFUE se aplica aos serviços no domínio dos transportes. Este é o ponto de partida do caso em apreço: o Tribunal de Justiça é convidado a pronunciar-se sobre a questão de saber se o equilíbrio estabelecido pelo regulador espanhol, entre os serviços de táxi tradicionais e os serviços de transporte realizados com veículos de aluguer com condutor (VAC)⁶ cumpre os requisitos do artigo 49.º TFUE.

5. Também em Barcelona, o modelo tradicional de táxis foi posto em causa: um sistema de serviços de transporte local de passageiros a pedido evoluiu em paralelo com o mercado tradicional de táxis, e os VAC começaram a aparecer em cena. Em Espanha, os VAC foram concebidos inicialmente para satisfazer o mercado dos transportes *interurbanos*. No entanto, conseguiram alcançar um lugar no âmbito do transporte *intraurbano*. Especialmente, no que

³ V. Acórdão de 20 de dezembro de 2017 (C-434/15, EU:C:2017:981, n.º 48). Tal sucede, nomeadamente, porque a Uber controla todos os aspetos relevantes de um serviço de transporte urbano: o preço, evidentemente, mas também as condições mínimas de segurança mediante exigências prévias relativas aos condutores e aos veículos, a acessibilidade da oferta do transporte, pelo incentivo aos condutores para atuarem em momentos e em locais de grande procura, o comportamento dos condutores através do sistema de avaliação e, por último, a possibilidade de expulsão da plataforma. V. as minhas Conclusões no processo Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364, n.º 51).

⁴ Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO 2006, L 376, p. 36) (a seguir «Diretiva Serviços»).

⁵ Diretiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000, relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade de informação, especialmente do comércio eletrónico, no mercado interno («Diretiva sobre o comércio eletrónico») (JO 2000, L 178, p. 1).

⁶ Os VAC são também frequentemente designados por «VTC»: automóveis (veículos) de turismo (passageiros) com condutor. Nas presentes conclusões, por uma questão de facilidade de referência, irei referir-me ao termo «VAC» ao longo do documento.

respeita a este último aspeto, do ponto de vista específico do cliente, são praticamente iguais ao táxi, exceto no nome, na medida em que oferecem aos clientes serviços de transporte em contrapartida de um preço. Ao mesmo tempo, na AMB têm menos direitos (por exemplo, não podem utilizar os corredores reservados aos autocarros e aos táxis) e menos obrigações (não existem tarifas fixas e não são obrigados a aceitar um cliente).

6. Uma vez que o modelo VAC se tornou vítima do seu próprio sucesso e surgiram cada vez mais prestadores, a autoridade reguladora espanhola interveio a nível nacional e local. Foram exigidas autorizações específicas para a AMB, limitadas a uma autorização por cada trinta licenças de táxi. Na prática, como o número de licenças de táxi tem permanecido estável nos últimos trinta e cinco anos, isto significa que os novos operadores do mercado dos VAC não podem aceder a essas autorizações.

7. Nas presentes conclusões, proporei ao Tribunal de Justiça que declare que o regime atualmente em vigor na AMB é, no que se refere à ratio uma autorização VAC por cada 30 licenças de táxi, contrário à liberdade de estabelecimento prevista no artigo 49.º TFUE. Constitui uma restrição desproporcionada a essa liberdade fundamental.

II. Quadro jurídico

8. Nos termos do artigo 43.º da Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres (Lei n.º 16/1987 Relativa à Organização dos Transportes Terrestres), de 30 de julho (BOE n.º 182, de 31 de julho de 1987), conforme alterada pelo Real Decreto-ley 3/2018 (Real Decreto-Lei n.º 3/2018), de 20 de abril (BOE n.º 97, de 21 de abril de 2018) (a seguir «LOTT»), subordina a concessão da autorização de transporte público à prova, pela empresa requerente, de que, nomeadamente, preenche os requisitos específicos necessários para a prestação adequada dos serviços, estabelecidos por via regulamentar, em conformidade com os princípios da proporcionalidade e da não discriminação.

9. O artigo 48.º da LOTT tem a seguinte redação:

«1. A concessão das autorizações de transporte público é regulada, pelo que só pode ser recusada se não estiverem preenchidos os requisitos exigidos para o efeito.

2. Contudo, e em conformidade com as regras comunitárias e com outras disposições eventualmente aplicáveis, quando a oferta de transportes públicos de passageiros por veículos de passageiros estiver sujeita a limitações quantitativas no âmbito das comunidades autónomas ou locais, podem ser introduzidas limitações regulamentares à concessão de novas autorizações que permitam efetuar um transporte interurbano nessa classe de veículos, bem como à de autorizações que permitam o aluguer de veículos com condutor.

3. Sem prejuízo do disposto no número anterior, de forma a manter um equilíbrio adequado entre a oferta dos dois modos de transporte, deve ser recusada a concessão de novas autorizações de aluguer de veículos com condutor quando a proporção entre o número dessas autorizações no território da Comunidade Autónoma em que o estabelecimento é pretendido e o das autorizações de transporte de pessoas em veículos de passageiros já estabelecidas nesse território ultrapassar a razão de uma autorização de aluguer por cada trinta autorizações de transporte.

Contudo, as Comunidades Autónomas que, por delegação do Estado, assumiram competências em matéria de autorização de aluguer de veículos com condutor podem alterar a regra da proporcionalidade referida no parágrafo anterior, desde que apliquem uma regra menos restritiva.»

10. O artigo 91.º da LOTT prevê que as autorizações de transporte público permitem a prestação de serviços em todo o território nacional, sem nenhuma limitação em razão da origem ou do destino do serviço, com exceção, nomeadamente, das autorizações de aluguer de veículos com condutor, que devem respeitar os requisitos que, se for o caso, sejam determinados por via regulamentar em relação à origem, ao destino ou ao percurso dos serviços.

11. O Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (Regulamento da Lei Relativa à Organização dos Transportes Terrestres) (a seguir «ROTT»), que foi alterado diversas vezes, aplica a LOTT.

12. Por seu turno, uma parte do ROTT foi aplicada pela 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 (Decreto FOM/36/2008, que Aplica a Segunda Secção do Capítulo IV do Título V, em Matéria de Aluguer de Veículos com Condutor, do Regulamento que Aplica a Lei Relativa à Organização dos Transportes), de 9 de janeiro de 2008 (a seguir «Decreto VAC»), por sua vez alterado pelo Decreto FOM/2799/2015, de 18 de dezembro de 2015. O artigo 1.º do Decreto VAC, intitulado «Obrigatoriedade da autorização», dispõe que «para o exercício da atividade de aluguer de veículos com condutor, é necessário obter, para cada veículo afetado a essa atividade, uma autorização que permita a sua prestação».

13. O processo principal versa sobre a impugnação do 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 (Regulamento relativo à organização da atividade de transporte urbano discricionário de passageiros com condutor em veículos até nove lugares que circulam exclusivamente no território da AMB; a seguir «RVAC»), aprovado em 26 de junho de 2018 pelo Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (Conselho Metropolitano da AMB) e publicado no Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (Jornal Oficial da Província de Barcelona - BOPB) em 9 de julho de 2018, e no Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (Jornal Oficial do Governo Regional da Catalunha) número 7897, de 14 de junho de 2019, que entrou em vigor em 25 de julho de 2018.

14. Após fazer referência às suas bases jurídicas no direito interno e à legislação da Comunidade Autónoma da Catalunha, o preâmbulo do RVAC sublinha que se trata de um modelo de transporte de passageiros regulado pelos poderes públicos através de diversas técnicas, completamente diferente do que é imposto noutros locais, em que o transporte de passageiros nas suas diversas modalidades está «liberalizado» a favor dos particulares. O modelo justifica-se à luz da procura da sustentabilidade ambiental e económica, bem como de novos espaços para usos públicos que não sejam a circulação rodoviária. O preâmbulo indica que estes objetivos são incompatíveis com a promoção do aumento de veículos rodoviários de transporte urbano de aluguer com condutor e da respetiva contratação para apenas um utilizador e para a capacidade total da viatura.

15. O artigo 1.º, dispõe que o RVAC tem por objeto organizar a atividade de transporte discricionário de passageiros nos veículos até nove lugares como transporte urbano que circula integralmente na AMB. O seu artigo 2.º prevê que o respetivo âmbito de aplicação se limita à AMB. Por seu turno, o artigo 3.º define o serviço de transporte de passageiros com veículos com condutor com capacidade até nove lugares, incluída a pessoa que conduz, como aquele que é efetuado por conta de outrem mediante o pagamento de um preço e que não é prestado de acordo com itinerários lineares ou redes locais ou com uma periodicidade predeterminada, e em que o pagamento é efetuado por contrato de apenas um utilizador e pela capacidade total do veículo. O artigo 5.º atribui à AMB (entidade local) o exercício dos poderes de intervenção administrativa nestes serviços, por intermédio do Instituto Metropolitano del Taxi (Instituto Metropolitano do Táxi) (a seguir «IMET»).

16. Nos termos do artigo 6.º do RVAC, cabe à AMB a concessão, a revisão dos requisitos de concessão e, se for caso disso, a declaração de caducidade das autorizações para prestar esses serviços. A organização da atividade inclui, nomeadamente, a sua regulamentação, a regulamentação do regime de autorização e a regulamentação do regime sancionatório.

17. O artigo 7.º do RVAC dispõe que a prestação deste serviço, na zona de gestão unitária do transporte urbano constituída pelo território da AMB, está sujeita à obtenção prévia de autorização que habilite a pessoa titular relativamente a cada um dos veículos que exercem essa atividade. Nos termos do artigo 7.º, n.ºs 4 e 5, apenas podem prestar serviços, com partida e destino nessa zona geográfica, os veículos com autorizações concedidas pela AMB, e essa autorização acresce às demais autorizações concedidas por outras autoridades ao abrigo das suas competências próprias.

18. O artigo 10.º do RVAC intitulado «Determinação do número de autorizações», prevê que compete à AMB fixar, em cada momento, o número máximo de autorizações, tendo em conta a necessidade de assegurar a suficiência do serviço em condições ótimas para os cidadãos, sem prejuízo da garantia da rentabilidade económica dos operadores.

19. A disposição transitória do RVAC reconhece a validade das autorizações concedidas anteriormente concedidas e que estavam operacionais no momento da entrada em vigor do RVAC e estabelece que as mesmas são reguladas e sujeitas à nova regulamentação. Por seu turno, a primeira disposição suplementar limita o número total de autorizações às concedidas em conformidade com a disposição transitória anterior. Além disso, atribui ao IMET a proposta de abertura dos processos de determinação do número máximo de autorizações acima das previstas pela disposição transitória e dispõe que o número de autorizações vigentes em cada momento não pode, em caso algum, ultrapassar a *ratio* de uma autorização de VAC por cada trinta licenças de táxi.

III. Matéria de facto, tramitação processual e questões prejudiciais

20. A Prestige and Limousine, S.L. (P&L) é titular de autorizações para prestação do serviço VAC na AMB. Impugna no Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Tribunal Superior de Justiça da Catalunha, Espanha) e pede que seja anulado o RVAC, que tem por finalidade regular os serviços de VAC em toda a AMB e que faz uso da possibilidade proporcionada pelo artigo 48.º, n.º 3, da LOTT, de limitar o número de autorizações para serviços de VAC de uma por cada trinta licenças de táxi.

21. Estão pendentes no órgão jurisdicional de reenvio vários processos deste tipo: catorze das sociedades que já prestavam serviços de VAC na área, entre as quais a P&L e sociedades ligadas a plataformas internacionais, consideram que, tendo em conta as limitações e as restrições que lhes são impostas pelo RVAC, a sua adoção teve por único objetivo restringir a sua atividade e proteger os interesses do setor dos táxis. Consequentemente, a P&L e essas outras sociedades pediram ao órgão jurisdicional de reenvio que declarasse o RVAC nulo.

22. O Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Tribunal Superior de Justiça da Catalunha) observa que os táxis e os VAC estão em concorrência entre si no que diz respeito ao serviço de transporte urbano de passageiros. O serviço de táxi está sujeito a regulação e à limitação do número de licenças, e a tarifas sujeitas a autorização administrativa prévia. Os táxis podem circular nos corredores reservados aos autocarros, dispõem de paragens na via pública e podem recolher clientes na rua. Embora o seu campo de ação mais característico seja a área urbana, os táxis podem, contudo, prestar serviços de transporte interurbanos, em conformidade com os requisitos aplicáveis.

23. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, os serviços de VAC estão, além disso, limitados pelo número de licenças. No momento dos factos, os VAC podiam prestar serviços de transporte interurbano e urbano em todo o território nacional com tarifas não sujeitas a autorização prévia, mas sim a um sistema de preços concertado que permitia ao cliente conhecer antecipadamente - e normalmente pagar via Internet - o preço total do serviço. Contrariamente aos táxis, os veículos VAC não podiam circular no corredor reservado aos autocarros, não dispunham de paragens na via pública e não podiam recolher clientes na rua se o serviço não tivesse sido previamente contratado pela correspondente aplicação informática.

24. O órgão jurisdicional de reenvio explica que, na sequência da supressão da limitação legal do número de autorizações VAC no máximo de uma por cada trinta licenças de táxi em 2009, foi possível detetar um aumento significativo do número de prestadores de serviços VAC na AMB até 2015. Foi este fenómeno que o Conselho Metropolitano da AMB pretendeu inverter com a adoção do RVAC e a limitação das autorizações para a prestação do serviço VAC.

25. O órgão jurisdicional de reenvio observa que, em 2018, o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha) declarou que a ratio adotada (1/30) nunca tinha sido justificada por uma consideração objetiva. Conclui daí que o artigo 48.º, n.º 3 da LOTT, que permitiu ao RVAC limitar as autorizações para a prestação de serviços de VAC, pode ser qualificado de arbitrário e, consequentemente, contrário ao artigo 49.º TFUE, já que, na prática, impede que as empresas que oferecem serviços de VAC na União Europeia se estabeleçam na AMB, bem como à proibição prevista no artigo 107.º, n.º 1, TFUE de entravar as trocas comerciais na União Europeia.

26. O Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Tribunal Superior de Justiça da Catalunha) tem igualmente dúvidas quanto à compatibilidade com as referidas disposições do direito da União do regime de «dupla autorização» a que foram sujeitos os veículos VAC na AMB. Uma vez que o artigo 91.º da LOTT e o artigo 182, n.º 2, do ROTT previam, à data dos factos, que as autorizações para exercer a atividade de VAC permitiam prestar «serviços urbanos e interurbanos em todo o território nacional», o acréscimo pelo Conselho Metropolitano da AMB de uma autorização para poder prestar serviços urbanos de VAC na AMB, sujeita a requisitos suplementares, pode ser considerado uma estratégia destinada a reduzir ao mínimo a concorrência dos serviços de VAC em relação aos táxis. Esta suspeita seria corroborada pelo facto de posteriormente, com base no Real Decreto-Lei n.º 13/2018 de 20 de abril de 2018

(BOE 97 de 21 abril de 2018), que altera a LOTT, um novo regulamento da AMB ter restringido os serviços de VAC ao transporte «interurbano» e estipulado o desaparecimento dos serviços de VAC de natureza urbana ou metropolitana no prazo de quatro anos.

27. As justificações do RVAC invocadas pela AMB foram que, em primeiro lugar, os VAC ameaçavam a viabilidade económica dos táxis, constituem «concorrência desleal» para os táxis e levam a uma utilização intensiva das vias de transporte. Em segundo lugar, as 10 523 licenças metropolitanas de táxi concedidas são suficientes para satisfazer as necessidades da população e, ao mesmo tempo, assegurar a rentabilidade da atividade de táxi. Por último, a AMB invocou a proteção ambiental.

28. No entanto, segundo o órgão jurisdicional nacional, as considerações económicas relativas à situação dos táxis não podem justificar as medidas do RVAC. Quanto às considerações sobre a utilização das vias de transporte, a AMB não ponderou o efeito que os serviços de VAC podem ter na diminuição da utilização de automóveis particulares. Além disso, os veículos VAC estão obrigados a ter um lugar de estacionamento e não podem circular nem estacionar na via pública enquanto esperam pelos clientes. Do mesmo modo, as considerações ambientais ignoram as técnicas existentes suscetíveis de garantir a prestação do serviço através de veículos pouco poluentes ou não poluentes. Além disso, é curioso que, neste contexto, se considere a frota de táxis limpa, sem nenhuma indicação da razão pela qual essa qualificação não se estende à frota de VAC.

29. Assim, a fundamentação do RVAC parece pretender ocultar o objetivo essencial da medida, especial e presumivelmente salvaguardar ou proteger os interesses do setor dos táxis, que foram mobilizados até um tal ponto, que levaram o legislador a refletir o clima de tensão existente relacionado com uma situação de conflito entre os dois setores profissionais em causa, os táxis e os VAC. Além disso, a apreciação provisória do tribunal de primeira instância foi fortemente influenciada pelos relatórios contrários ao RVAC emitidos pelas autoridades da concorrência independentes, tanto espanholas como catalãs.

30. Foi neste contexto que, por Despacho de 19 de janeiro de 2021, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 29 de janeiro de 2021, o Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Tribunal Superior de Justiça da Catalunha) decidiu suspender a instância e submeter as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Os artigos 49.º e 107.º, n.º 1, TFUE opõem-se a disposições nacionais — legais e regulamentares — que, sem motivo justificado, limitam as autorizações VAC à razão de uma por cada trinta licenças de táxi, ou menos?
- 2) Os artigos 49.º e 107.º, n.º 1, TFUE opõem-se a uma disposição nacional que, sem motivo justificado, prevê uma segunda autorização e requisitos suplementares para os veículos VAC que pretendam prestar serviços urbanos?»

31. Apresentaram observações escritas as partes no litígio no processo principal, com exceção do Sindicat del Taxi de Catalunya, os Governos checo e espanhol e a Comissão Europeia. Todas as partes, com exceção da AMB e do Governo checo, participaram na audiência realizada em 5 de outubro de 2022.

IV. Apreciação

32. Como solicitado pelo Tribunal de Justiça, as presentes conclusões centrarão a sua análise na liberdade de estabelecimento prevista no artigo 49.º TFUE.

A. Quanto à admissibilidade

33. Algumas das partes alegam que as questões prejudiciais não são admissíveis. A seguir, serão analisados os seus argumentos

1. Requisitos formais ao abrigo do artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça

34. Em primeiro lugar, a AMB alega que o órgão jurisdicional de reenvio não menciona toda a legislação nacional, regional e local aplicável. Sustenta que as regras que fundamentam a adoção do RVAC não são devidamente indicadas.

35. Não partilho destas preocupações, uma vez que me parece muito claro quais são as questões sobre as quais o órgão jurisdicional de reenvio pede esclarecimentos: a razão de uma autorização VAC por cada trinta licenças de táxi e a exigência de uma segunda autorização para que os VAC prestem serviços na AMB. A este respeito, não é pertinente para o Tribunal de Justiça saber que disposições precisas do direito nacional, regional ou local são aplicáveis. O que importa é que o órgão jurisdicional de reenvio, que tem competência exclusiva para determinar a necessidade de uma decisão prejudicial,⁷ descreva claramente o quadro jurídico que aplica. O que foi feito.

36. Em segundo lugar, a P&L tem reservas similares. Alega que, uma vez que as questões se referem à legislação nacional entendida como disposições legais e regulamentares, essas questões não dizem respeito (apenas) à legalidade do RVAC.

37. Mais uma vez, não vejo aqui um impedimento a que o Tribunal de Justiça responda às questões. Contrariamente ao que sustenta a P&L, não cabe ao Tribunal de Justiça determinar com precisão as disposições de direito nacional aplicáveis ao caso em apreço. Trata-se antes de uma questão de facto que ao órgão jurisdicional de reenvio deve resolver.

2. Âmbito de aplicação do direito da União

38. Em terceiro lugar, a AMB menciona o facto de, no processo pendente no órgão jurisdicional de reenvio, todos os elementos do litígio terem lugar em Espanha e, por conseguinte, constituírem uma situação puramente interna, pelo que o presente processo seria inadmissível, uma vez que o artigo 49.º TFUE não é aplicável. No que respeita a essa exceção, creio que é possível invocar com segurança o Acórdão Ullens de Schooten⁸, no qual o Tribunal de Justiça resumiu e sistematizou claramente as quatro situações em que os processos que resultam de

⁷ V., a título de exemplo, o Acórdão de 20 de outubro de 2022, Centre public d'action sociale de Liège (Revogação ou suspensão de uma decisão de regresso) (C-825/21, EU:C:2022:810, n.º 34).

⁸ V. Acórdão de 15 de novembro de 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874, n.ºs 50 a 53). Para um resumo completo da jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre esta matéria anterior a esse acórdão, v. Conclusões do advogado-geral N. Wahl nos processos apensos Venturini e o. (C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:529). V. também as minhas Conclusões no processo BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, n.ºs 33 e segs.).

situações puramente internas são, ainda assim, admissíveis⁹ para que seja proferida uma decisão prejudicial. Pode afirmar-se que duas dessas situações são aplicáveis ao caso em apreço: 1) quando não se puder excluir que cidadãos estabelecidos noutros Estados-Membros tenham estado ou estejam interessados em fazer uso dessas liberdades para exercerem atividades no território do Estado-Membro que aprovou a regulamentação nacional em causa e, por conseguinte, que essa regulamentação, indistintamente aplicável aos cidadãos nacionais e aos nacionais de outros Estados-Membros, seja suscetível de produzir efeitos que não estão confinados a esse Estado-Membro;¹⁰ e 2) quando o órgão jurisdicional de reenvio recorre ao Tribunal de Justiça no âmbito de um processo de anulação de disposições aplicáveis não apenas aos cidadãos nacionais mas também aos nacionais dos outros Estados-Membros, a decisão que esse órgão jurisdicional adotar na sequência do seu acórdão proferido a título prejudicial irá produzir efeitos também relativamente a estes últimos nacionais.¹¹

39. Neste contexto, importa recordar que o caso em apreço no órgão jurisdicional de reenvio é um dos catorze processos pendentes nesse órgão jurisdicional sobre a validade do RVAC, e alguns deles foram intentados por sociedades estrangeiras. Daqui resulta claramente que, embora os factos do caso concreto possam estar confinados a Espanha, o objeto em causa não está certamente e o acórdão do Tribunal de Justiça terá repercussões diretas sobre os operadores económicos da União, mas fora de Espanha. Por conseguinte, o presente processo nada tem de hipotético no que respeita aos operadores estrangeiros, estando preenchidos os critérios referidos no Acórdão Ullens de Schooten¹².

40. Além disso, como refere corretamente a Comissão, estão preenchidos os critérios previstos no Acórdão Fremoluc, segundo os quais o pedido de decisão prejudicial deve destacar os elementos concretos, a saber, indícios não hipotéticos mas certos, como queixas ou petições apresentadas por operadores situados noutros Estados-Membros ou que envolvem nacionais desses Estados, que permitam demonstrar, de forma positiva, a existência do elo exigido.¹³

41. O que o órgão jurisdicional de reenvio fez.

42. Tendo em conta as considerações anteriores, proponho ao Tribunal de Justiça que considere admissíveis as questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio. Por conseguinte, passarei agora a propor respostas às questões.

B. Quanto ao mérito

1. Observações preliminares sobre o transporte local privado de passageiros

43. O transporte local de passageiros é uma questão fundamental com que deparam atualmente os municípios, as regiões, os Estados-Membros e a União Europeia. Desempenha um papel crucial na vida quotidiana dos cidadãos e residentes. Está estreitamente interligada com questões

⁹ V. também, neste sentido, as minhas Conclusões nos processos apensos X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2017:397, n.º 115).

¹⁰ V. Acórdão de 15 de novembro de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, n.º 50).

¹¹ V. Acórdão de 15 de novembro de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, n.º 51).

¹² V. Acórdão de 15 de novembro de 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874, n.ºs 50 a 53).

¹³ Mais especificamente, o órgão jurisdicional de reenvio não se pode limitar a submeter ao Tribunal de Justiça elementos que poderiam permitir não excluir a existência desse elo ou que, considerados em abstrato, poderiam constituir indícios nesse sentido, devendo, pelo contrário, apresentar elementos objetivos e concordantes que permitam ao Tribunal de Justiça verificar a existência desse elo. V. Acórdão de 20 de setembro de 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, n.º 29).

de política económica, ambiental e social e molda e determina as suas formas, tendo influência na forma como são regidos os aspetos do modo de vida das pessoas. Tem ramificações para o planeamento urbano e rural (acesso a) habitação e poluição atmosférica. Assim, é natural que a União, os Estados-Membros e outras entidades a nível nacional, incluindo os municípios, se debrucem sobre esta questão e procurem soluções. As questões típicas nesta matéria são: qual é a extensão do transporte *público* prestado? Como é financiado? Qual é o grau de intervenção do Estado no transporte *privado*? Quão densa é a regulamentação?

44. Por serviços locais de transporte de passageiros a pedido, deve-se entender os serviços de transporte com um automóvel e um condutor que são prestados a pedido do passageiro¹⁴. Estes serviços são normalmente prestados por táxis e pelo que é conhecido como VAC. Embora a oferta de serviços de táxi se tenha mantido, de uma forma geral, estável em toda a União Europeia, no sentido de que raramente são emitidas novas licenças nesse mercado fortemente regulamentado (e frequentemente protegido), os serviços de VAC constituem um fenómeno mais recente.

45. Mais especificamente, o transporte local de passageiros a pedido, que é, pela sua própria natureza, uma forma *privada* de transporte, visto que os prestadores de serviços não são entidades públicas, não está atualmente sujeito a harmonização na União. Como consequência, os Estados-Membros são livres de intervir e regulamentar, desde que respeitem o direito primário, o que significa, acima de tudo, respeitar a liberdade de estabelecimento prevista no artigo 49.º TFUE¹⁵.

46. A segunda questão do órgão jurisdicional de reenvio refere-se à *existência* de uma autorização, ao passo que a primeira questão respeita ao *número* de autorizações que podem ser concedidas. As duas questões dizem respeito à compatibilidade com o artigo 49.º TFUE. Nestas circunstâncias, irei abordá-las da seguinte forma: examinarei as duas em conjunto de modo que, depois da análise clássica nos termos do artigo 49.º TFUE, abordarei em primeiro lugar a questão da restrição e, seguidamente, a sua possível justificação. Na análise da restrição e da sua justificação, abordarei primeiro a questão da existência das autorizações e, seguidamente, a do número destas, invertendo assim um pouco as questões submetidas. Além disso, as questões devem ser ligeiramente reformuladas e entendidas da seguinte forma¹⁶: «1) O artigo 49.º TFUE opõe-se a medidas nacionais que exijam que os operadores económicos que pretendam prestar serviços de VAC dentro dos limites de uma área metropolitana obtenham a correspondente autorização, quando tais operadores já sejam titulares de uma autorização nacional que lhes permite prestar serviços de VAC «interurbanos» e «urbanos» em todo o território nacional? 2) O artigo 49.º TFUE opõe-se a que se limite o número de tais autorizações de VAC à razão de uma por cada trinta licenças de táxi, na mesma área metropolitana?»

¹⁴ V. Comunicação da Comissão sobre o transporte local de passageiros a pedido eficiente e sustentável (táxis e VPA) (JO 2022, C 62, p. 1).

¹⁵ Nos termos do artigo 58.º, n.º 1, TFUE, o artigo 56.º do mesmo tratado não é aplicável aos serviços em matéria de transportes, sendo estes regulados pelo capítulo do TFUE relativo aos transportes, o que significa que tem de haver primeiro uma harmonização. O mesmo sucede quanto à aplicação da Diretiva 2006/123, que, no seu artigo 2.º, n.º 2, alínea d), contém uma disposição que reflete a do artigo 58.º, n.º 1, TFUE. V. Acórdãos de 1 de outubro de 2015, *Trijber e Harmsen* (C-340/14 e C-341/14, EU:C:2015:641, n.º 49), e de 20 de dezembro de 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi* (C-434/15, EU:C:2017:981, n.º 36).

¹⁶ Tal deve igualmente contradizer o argumento apresentado por várias partes no processo, segundo o qual as questões do órgão jurisdicional de reenvio são formuladas de forma parcial, prejudicando de certa forma o resultado.

47. Embora as questões, tal como reformuladas, surjam no contexto de um processo onde é impugnado o RVAC, ou seja, o regulamento aprovado pela AMB, algumas partes no processo alegam que o órgão jurisdicional de reenvio, de forma incidental, também está a questionar a compatibilidade do direito nacional com o artigo 49.º TFUE, que, no âmbito, isto é, no ordenamento jurídico espanhol, tem primazia face ao RVAC.

48. Como já expus no âmbito da análise da admissibilidade do presente processo, embora possa corresponder à verdade¹⁷, a interação do direito interno espanhol não é uma matéria que incumba ao Tribunal de Justiça determinar, mas sim ao tribunal nacional. Consequentemente, nas presentes conclusões, faço referência às «medidas em causa», para designar a) a exigência de autorização e b) a razão de uma autorização VAC por cada trinta licenças de táxis na AMB.

2. Restrição

49. O artigo 49.º, n.º 1, TFUE proíbe as restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro. Esta proibição abrange igualmente as restrições à constituição de agências, sucursais ou filiais pelos nacionais de um Estado-Membro estabelecidos no território de outro Estado-Membro.

50. Constitui jurisprudência constante que devem ser consideradas restrições à liberdade de estabelecimento as medidas que proíbem, perturbem ou tornem menos atrativo o exercício da liberdade garantida pelo artigo 49.º TFUE¹⁸. Especialmente o conceito de restrição (ou de obstáculo) vai além da discriminação em razão da nacionalidade e abrange as medidas adotadas por um Estado-Membro que, embora indistintamente aplicáveis, afetam o acesso ao mercado dos operadores económicos de outros Estados-Membros e entram assim o comércio intracomunitário¹⁹. Além disso, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a liberdade de estabelecimento distingue-se da livre prestação de serviços sobretudo pela estabilidade e continuidade da atividade em causa, por oposição a uma atividade de natureza temporária²⁰.

51. Tendo em conta estes critérios, as medidas em causa restringem a liberdade de estabelecimento dos operadores económicos estrangeiros que oferecem serviços de VAC, uma vez que estes operadores estão impedidos de entrar no mercado dos serviços de VAC na AMB. Não há dúvida quanto ao carácter restritivo das medidas em causa, e nem o órgão jurisdicional de reenvio nem as partes no processo principal parecem questionar de modo algum este aspeto, como comprova o facto de as observações se concentrarem na etapa seguinte que consiste numa possível justificação da própria restrição em causa.

¹⁷ No entanto gostaria de referir de passagem que, de acordo com jurisprudência constante, um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações do seu ordenamento jurídico interno, para justificar o desrespeito das obrigações que lhe impõe o direito da União. A repartição interna de competências num Estado-Membro no seu interior, nomeadamente entre as autoridades centrais, regionais ou locais, não o dispensa de cumprir essas obrigações. V. Acórdãos de 13 de setembro de 2001, Comissão/Espanha (C-417/99, EU:C:2001:445, n.º 37), e de 8 de setembro de 2010, Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505, n.º 69).

¹⁸ V., a título de exemplo, os Acórdãos de 6 de outubro de 2020, Comissão/Hungria (Ensino Superior) (C-66/18, EU:C:2020:792, n.º 40), e de 7 de setembro de 2022, Cilevičs e o. (C-391/20, EU:C:2022:638, n.º 61).

¹⁹ Esta jurisprudência é constante desde o Acórdão de 30 de novembro de 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, n.º 37). V., além disso, entre muitos outros, o Acórdão de 29 de março de 2011, Comissão/Itália (C-565/08, EU:C:2011:188, n.º 46). V. também Acórdão de 5 de outubro de 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, n.º 12).

²⁰ V. apenas Acórdão de 30 de novembro de 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, n.º 25 e segs.). Sobre a distinção entre a livre prestação de serviços e o direito de estabelecimento, v., também, Conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, n.ºs 15 a 18).

52. Com efeito, as medidas em causa restringem efetivamente o acesso ao mercado por parte de qualquer novo operador, incluindo um operador estrangeiro, que pretenda estabelecer-se na AMB ou nas suas imediações e oferecer serviços locais de transporte de passageiros a potenciais clientes.

53. Uma exigência de licença já constitui *em si mesma* um exemplo de restrição.²¹ Com efeito, as exigências de licenças e de autorizações, na jurisprudência do Tribunal de Justiça, constituem *ipso facto* restrições à liberdade de estabelecimento (ou, consoante o caso, à livre prestação de serviços).²²

54. Além disso, ao congelar o acesso ao mercado à razão de uma para trinta, as medidas em causa têm o efeito de dificultar o estabelecimento de empresas de VAC no território da AMB e, por conseguinte, entravarão o estabelecimento de operadores económicos de outro Estado-Membro.²³

55. Em conclusão, tanto a exigência de autorização *em si mesma* como a ratio de 1 para 30 constituem uma restrição à liberdade de estabelecimento nos termos do artigo 49.º TFUE.

3. Justificação

56. Uma restrição à liberdade de estabelecimento só pode ser justificada se servir, em primeiro lugar, uma razão imperiosa de interesse geral e, em segundo lugar, respeitar o princípio da proporcionalidade, no sentido de que é adequada para garantir, de forma coerente e sistemática, a consecução do objetivo prosseguido e não vai além do necessário para o atingir.²⁴

57. As seguintes razões imperiosas de interesse geral são invocadas como justificação pela AMB (e pelo Governo espanhol): 1) garantia da qualidade, segurança e acessibilidade dos *serviços de táxi*, serviços esses que supostamente constituem «serviços de interesse geral»; 2) manutenção do equilíbrio adequado entre táxis e prestadores de serviços de VAC; 3) gestão do transporte local, do tráfego e da utilização do espaço público; e 4) proteção do ambiente.

²¹ V., a título de exemplo, Müller-Graff, P.-Chr., in Streinz, R. (ed.), *EUV/AEUV Kommentar*, C. H. Beck, Munique, 3.ª edição, 2018, Art. 49 AEUV, n.º 67 e segs., e Forsthoft, U., in E. Grabitz, M. Hilf e M. Nettesheim (eds.), *Das Recht der Europäischen Union*, 76. EL., atualizado em maio de 2022, C.H. Beck, Munique, Art. 49 AEUV, n.º 104. V. também Kainer, F., in M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (eds), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GR und AEUV*, Volume II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Art. 49 AEUV, n.º 63, e Wendland, H. M., «Die binnenmarktrechtliche Niederlassungsfreiheit der Selbständigen», in Müller-Graff, P.-Chr. (ed.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Enzyklopädie Europarecht, Volume 4)*, Nomos, Baden-Baden, 2.ª ed., 2021, pp. 177-234, n.º 4.

²² V. Acórdãos de 25 de julho de 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, n.º 14); de 9 de agosto de 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, n.º 15); de 20 de fevereiro de 2001, Analir e o. (C-205/99, EU:C:2001:107, n.º 22); de 22 de janeiro de 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, n.º 29); e de 10 de março de 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, n.º 34).

²³ V., neste sentido, relativamente ao estabelecimento de farmácias, Conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro nos processos apensos Blanco Pérez e Chao Gómez (C-570/07 e C-571/07, EU:C:2009:587, n.º 11).

²⁴ V., neste sentido, Acórdãos de 23 de fevereiro de 2016, Comissão/Hungria (C-179/14, EU:C:2016:108, n.º 166); de 6 de outubro de 2020, Comissão/Hungria (Ensino superior) (C-66/18, EU:C:2020:792, n.º 178); e de 7 de setembro de 2022, Cilevičs e o. (C-391/20, EU:C:2022:638, n.º 65). Tal constitui, no essencial, jurisprudência constante desde o acórdão de 30 de novembro de 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, n.º 37).

a) Identificação de uma razão imperiosa de interesse geral

1) Garantia da qualidade, segurança e acessibilidade dos serviços de táxi

58. Todas as partes no processo, originárias de Espanha, e especialmente a AMB e o Governo espanhol, referem-se ao setor dos táxis como um setor fundamental para a prestação de um «serviço de interesse geral». Não é claro se isto é invocado como razão imperiosa de interesse geral. De qualquer modo, alega-se que, uma vez que os táxis prestam um serviço de interesse geral, são, *ipso facto*, dignos de proteção.

59. Na medida em que a AMB sustenta que a existência de um sistema de táxis eficiente é de interesse geral, há que formular as seguintes observações.

i) Inexistência de fundamentos justificativos puramente económicos

60. Um objetivo de natureza puramente económica nunca pode constituir uma razão imperiosa de interesse geral que justifique uma restrição de uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado²⁵. Assim, por exemplo, o objetivo de assegurar a rentabilidade de um serviço de autocarros concorrente, como razão de natureza puramente económica, não pode, de acordo com a jurisprudência constante, constituir tal razão imperiosa de interesse geral²⁶.

61. No caso em apreço, tal implica que a viabilidade económica dos serviços de táxi não pode em si mesma constituir uma razão imperiosa de interesse geral.

ii) Os serviços de táxi como «serviço de interesse geral»

62. Além disso, mais genericamente, o Tribunal de Justiça não reconheceu a existência de um «serviço de interesse geral»²⁷ que constitua, como tal, uma razão imperiosa de interesse geral. Com efeito, a expressão «serviço de interesse geral» não é uma expressão utilizada no direito da União. O recurso a essa expressão, na perspetiva do direito da União, pode causar confusão. No entanto, se as partes se referirem a um «serviço de interesse económico geral», uma expressão muito conhecida no direito da União, mesmo assim a AMB não fica dispensada de provar que as medidas em causa são adequadas ao fim a que se destinam. Voltarei a este ponto adiante na análise da proporcionalidade.

²⁵ V., a título de exemplo, Acórdãos de 26 de abril de 1988, Bond van Adverteerders e outros (352/85, EU:C:1988:196, n.º 34); de 11 de março de 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, n.º 55); e de 24 de março de 2011, Comissão/Espanha (C-400/08, EU:C:2011:172, n.º 74).

²⁶ V. Acórdão de 22 de dezembro de 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, n.º 51). V., também, Acórdão de 11 de março de 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, n.º 55).

²⁷ Em espanhol: «un servicio de interés público».

iii) «*Serviços de interesse económico geral*»

63. A expressão «serviços de interesse económico geral», que decorre inicialmente do artigo 106.º, n.º 2, TFUE e figura igualmente (no direito primário)²⁸ no artigo 14.º TFUE²⁹, no Protocolo (n.º 26) relativo aos serviços de interesse geral³⁰, bem como no artigo 36.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, já foi interpretada várias vezes pelo Tribunal de Justiça. No entanto, a expressão enquanto tal, a saber o que constitui exatamente um «serviço de interesse económico geral», não foi definida pelo Tribunal de Justiça de forma abstrata, o que se deve ao facto de constituir essencialmente uma prerrogativa dos Estados-Membros definir o que consideram ser um serviço de interesse económico geral³¹. Contudo, embora os Estados-Membros tenham amplos poderes discricionários no que respeita a essa definição, devem assegurar que cada serviço de interesse económico geral cumpra certos critérios mínimos comuns a todas as missões desses serviços. Devem demonstrar que esses critérios são cumpridos no caso concreto³². Trata-se, nomeadamente, da existência de um ato do poder público que confia aos operadores em causa uma missão de serviço de interesse económico geral e a natureza universal e obrigatória dessa missão³³. Os Estados-Membros devem ainda indicar as razões pelas quais consideram que o serviço em causa, devido à sua natureza específica, merece ser classificado como serviço de interesse económico geral e diferenciado das outras atividades económicas.³⁴

64. No que respeita à definição de «serviço de interesse económico geral», podemos inspirar-nos na que foi proposta pelo advogado-geral Ruiz-Jarabo Colomer: «[serviços prestados] de forma ininterrupta (continuidade); em benefício de todos os utentes e em todo o território do Estado-Membro em causa (universalidade); com tarifas uniformes e qualidade semelhantes, sem ter em conta situações especiais nem o grau de rentabilidade económica de cada operação individual (igualdade)»³⁵. A isto, acrescentou a transparência e o carácter economicamente acessível do serviço³⁶. A definição da Comissão, que posso igualmente subscrever, vai no mesmo sentido: «os [serviços de interesse económico geral] são atividades económicas que satisfazem atribuições de interesse geral que não poderiam ser satisfeitas pelo mercado (ou que só o poderiam ser em condições diferentes em termos de qualidade, segurança e acessibilidade de preços, igualdade de tratamento e acesso universal) sem uma intervenção pública. A obrigação específica de serviço público é imposta ao prestador através de um mandato, com base num critério de interesse geral que assegura a prestação do serviço em condições que lhe permitam desempenhar a sua missão»³⁷.

²⁸ No direito derivado, esta expressão consta do artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva 2006/123. V. as minhas Conclusões no processo Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, n.º 56 e segs.).

²⁹ Desde o Tratado de Amesterdão, conforme completado e alterado pelo Tratado de Lisboa. Sobre a génese desta disposição, v. Krajewski, M., in M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (eds), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Volume II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Art. 14 AEUV, n.º 3 e segs.

³⁰ V. artigo 1.º do protocolo. Quanto à génese (menos clara) do protocolo, que se encontra em anexo ao Tratado de Lisboa, v. Damjanovic, D., de Witte, B., «Welfare integration through EU law: the overall picture in the light of the Lisbon Treaty», in U. Neergaard, R. Nielsen, L. Roseberry (eds.), *Integrating welfare functions into EU law —From Rome to Lisbon*, Editora DJØF, Copenhaga, 2009, pp. 88 e 89.

³¹ V., neste sentido, Acórdão de 12 de fevereiro de 2008, BUPA e o./Comissão (T-289/03, EU:T:2008:29, n.ºs 166 e 167). V. também Acórdão de 20 de abril de 2010, Federutility e o. (C-265/08, EU:C:2010:205, n.º 29): «[...] os Estados-Membros podem, no respeito do direito da União, definir a extensão e a organização dos seus serviços de interesse económico geral.»

³² V. Acórdão de 12 de fevereiro de 2008, BUPA e o./Comissão (T-289/03, EU:T:2008:29, n.º 172).

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*. V. também Acórdão de 10 de dezembro de 1991, *Merci convenzionali Porto di Genova* (C-179/90, EU:C:1991:464, n.º 27).

³⁵ V. Conclusões do advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer no processo Federutility e o. (C-265/08, EU:C:2009:640, n.º 54).

³⁶ *Ibidem*, n.º 55.

³⁷ V. Comunicação de 20 de dezembro de 2011 da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Um enquadramento de qualidade para os serviços de interesse geral na Europa», COM(2011) 900 final, p. 3.

65. Além disso, o artigo 106.º, n.º 2, TFUE é normalmente invocado para derrogar as regras da concorrência, embora, em alguns casos, esta disposição tenha também desempenhado o seu papel na derrogação das regras sobre a livre circulação³⁸. Isto resulta tanto do facto de essa disposição figurar entre as regras da concorrência³⁹ como do facto de se referir «*designadamente* às regras da concorrência»⁴⁰.

66. Com base na jurisprudência referida nos números anteriores, é lícito ter dúvidas sobre se os serviços de *táxi* possam ser considerados um serviço de interesse económico geral. Com efeito, a «definição de mercado» aplicada pela AMB parece-me demasiado estrita. É possível que o transporte local no seu conjunto possa constituir um serviço de interesse económico geral, mas não o subsegmento do transporte local (tradicionalmente) *privado* na forma de serviços de táxi. Embora seja inegável a necessidade de os particulares poderem viajar localmente utilizando meios de transporte, mas não têm necessariamente de o fazer de táxi. Para ilustrar o meu argumento com um exemplo: partindo do princípio de que os cuidados infantis poderiam ser classificados por um Estado-Membro como um serviço de interesse económico geral, certamente tais cuidados não equivaleriam a uma pretensão de ter cuidados infantis individuais sob a forma de uma ama exclusiva, mas sim cuidados infantis coletivos prestados por um infantário (coletivo). O mesmo se aplica ao transporte local: embora que possa ser considerado um serviço de interesse económico geral, isto não implica que os particulares possam esperar que uma cidade ou região crie, para eles, uma rede de táxis eficiente. Para tal devem afetar outros meios transporte, de natureza coletiva.

67. Além disso, em grandes aglomerados como Barcelona, devem existir vários outros meios de transporte à disposição dos cidadãos. Cabe igualmente perguntar se a existência de um sistema de táxis eficiente pode realmente ser comparado a outros serviços de interesse económico geral mais tradicionais, que exigem grandes investimentos ou conhecimentos especializados no abastecimento (como o fornecimento de água, gás, eletricidade, telecomunicações e serviços postais), requerem competências especiais (como os cuidados de saúde) ou comportam um elemento de coletividade intrínseco (como os cuidados infantis).

68. Dito isto, o transporte local privado pode certamente colmatar uma lacuna em situações de emergência, por exemplo, para garantir que alguém possa ser transportado rapidamente para um hospital (ainda que em tal situação uma ambulância hospitalar possa ser o meio de transporte mais adequado). No entanto, em tal situação, alargar a *oferta* de serviços de transporte local contribuiria certamente para a implementação de um sistema eficiente. A razão pela qual tal oferta não deveria, por exemplo, incluir os VAC, continua a ser um mistério para mim.

69. Para resumir, não porei em causa o desejo da AMB de implementar um sistema de transporte local privado eficiente que sirva para transportar os clientes a qualquer hora do dia para qualquer lugar.

70. De qualquer modo, é duvidoso que os operadores do serviço de táxi cumpram uma obrigação de serviço público. Podemos inspirarmo-nos a este respeito na definição que figura noutro ato do direito derivado, segundo a qual «[...] entende-se por: “Obrigação de serviço público”, a imposição definida ou determinada por uma autoridade competente com vista a assegurar serviços públicos de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio

³⁸ V. Martucci, F., *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, Paris, 2021, n.ºs 129 e 253.

³⁹ Na parte III, título VII, capítulo 1, secção 1 (As regras aplicáveis às empresas), do Tratado FUE.

⁴⁰ O sublinhado é meu.

interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições sem contrapartidas»⁴¹. Em contrapartida, uma simples exigência de licença por força da qual os serviços de táxi são universais não constitui mandato de uma obrigação de serviço público⁴².

71. Em conclusão, a AMB pode realizar o seu desejo de garantir a qualidade, a segurança e a acessibilidade dos serviços de táxi apenas se, com isso, não perseguir objetivos económicos. Não pode é subtrair os serviços de táxi de qualquer outro controlo posterior apenas porque poderiam constituir um serviço de interesse económico geral.

2) Manutenção do equilíbrio adequado entre prestadores de serviços VAC e de táxi

72. Dado que as medidas em causa se destinem a «manter um equilíbrio» entre os dois meios de transporte, e táxis e VAC, basta afirmar que é questionável se tal equilíbrio deverá ser mantido entre dois serviços que, como acima referido, convergem a um ponto de serem quase semelhantes. Além disso, podemos ponderar se a melhor forma de manter um equilíbrio não seria através de um regime diferente da intervenção do Estado⁴³. Na lógica do mercado interno estabelecida pelo TFUE, o equilíbrio é normalmente mantido através de conceitos que tendem a ser esquecidos no meio de discussões respeitantes a processos como o que está em causa no processo principal: a oferta e a procura.

73. Por conseguinte, a manutenção de um equilíbrio entre os serviços de VAC e os de táxi não pode ser considerada uma razão imperiosa de interesse geral válida. Pelo contrário, se verdadeira intenção é estabelecer um sistema adequado de transporte local privado, como referido *supra*, um aumento da oferta através da admissão de mais VAC seria certamente mais propício para resolver o problema.

3) Gestão do transporte local, do tráfego, da utilização do espaço público e da proteção do ambiente

74. Na medida em que esta razão invocada não consiste em proteger economicamente o mercado dos táxis das realidades da vida económica, pode, em princípio, ser considerada uma razão imperiosa de interesse geral.

75. Há que salientar que o Tribunal de Justiça já admitiu as razões imperiosas da proteção do ambiente urbanístico⁴⁴ e da necessidade de garantir a segurança rodoviária⁴⁵. Essas razões não correspondem exatamente ao que se invoca no presente processo. Contudo, considero que os objetivos de gestão dos transportes locais, do tráfego e da utilização do espaço público constituem uma razão imperiosa de interesse geral. Escusado será dizer que as cidades e

⁴¹ V. artigo 2.º, alínea e) do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho (JO 2007, L 315, p. 1).

⁴² V., por analogia, Acórdão de 11 de julho de 2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, n.º 49).

⁴³ Gostaria de salientar que esta questão é independente da questão de saber se, e em que medida, as novas empresas de transporte, através de novos modelos de negócio que apresentem, não só combinam a oferta com a procura mas também *criam* a própria oferta. As atividades de plataformas como a Uber são um bom exemplo deste aspeto, v. as minhas Conclusões no processo Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364, n.º 43).

⁴⁴ V. Acórdão de 29 de novembro de 2001, De Coster (C-17/00, EU:C:2001:651, n.º 38). V. também artigo 4.º, n.º 8, da Diretiva 2006/123. Essa proteção inclui a preservação da viabilidade do centro da cidade de um município e evitar a existência de locais desocupados em zona urbana, no interesse do bom ordenamento do território. V. Acórdão de 30 de janeiro de 2018, X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, n.º 134).

⁴⁵ V. Acórdão de 15 de outubro de 2015, Grupo Itevelesa e o. (C-168/14, EU:C:2015:685, n.º 74 e jurisprudência aí referida).

aglomerados têm interesse em proporcionar um tráfego fluido, em evitar congestionamentos e, de uma forma mais geral, em proporcionar espaços públicos que garantam uma elevada qualidade de vida

76. A proteção do ambiente pode, em princípio, constituir um interesse imperioso⁴⁶.

b) Adequação

77. Além disso, as medidas em causa devem ser adequadas para materializar a suposta razão imperiosa de interesse geral, ou seja, a exigência de autorização e a ratio de uma autorização VAC por cada trinta licenças de táxi devem ser adequadas para contribuir para garantir a qualidade, segurança e acessibilidade dos serviços de táxi, a gestão dos transportes locais, do tráfego e da utilização do espaço público, bem como a proteção do ambiente. Esta adequação implica também que o suposto objetivo seja prosseguido de forma coerente e sistemática. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar a adequação da medida. No entanto, com base nas informações fornecidas ao Tribunal de Justiça e nas alegações das várias partes, fico um pouco perplexo e não vejo nenhum argumento a favor de tal adequação.

1) Quanto à exigência de uma autorização

78. O ponto de partida é que não existe impedimento geral ao abrigo do direito da UE a que, dentro dos limites da sua jurisdição, uma entidade regional como a AMB exija que os aspirantes a operadores de serviços de VAC obtenham uma autorização que satisfaça as especificidades da região em causa. Se a AMB considerar que existem questões que não foram abordadas pela (primeira) autorização nacional, é, em princípio, livre de exigir aos operadores de VAC a obtenção de uma segunda autorização. É evidente que a situação de cada cidade ou aglomeração na União é diferente quando estão em causa questões locais como o tráfego e a poluição. Portanto, os elementos não abrangidos ou analisados no contexto da concessão de uma autorização nacional podem, portanto, em princípio, ser abordados mediante a emissão de uma autorização local. Isto equivale a um exemplo prático de «subsidiariedade» no sentido literal e não técnico do termo.

79. Dito isto, essa segunda autorização deve, em contrapartida basear-se em considerações suplementares que não tenham sido tidas em conta na primeira autorização. Como recorda, com razão, o Governo checo, não se pode considerar que uma medida adotada por um Estado-Membro não vai além do que é necessário para atingir o objetivo prosseguido se se sobrepõe aos controlos que já foram efetuados no âmbito de outros processos, quer nesse mesmo Estado, quer noutro Estado-Membro⁴⁷. Isto implica, no caso em apreço, que uma segunda autorização não deve, em caso algum, exigir que os operadores económicos que pretendam oferecer serviços de VAC sejam submetidos aos mesmos controlos que são necessários para obter a primeira. A este respeito, observo que em momento algum foi alegado, e muito menos provado, que não seria viável oferecer serviços de táxi na falta de um regime fechado de autorizações. Pelo contrário,

⁴⁶ V. Acórdão de 24 de março de 2011, Comissão/Espanha (C-400/08, EU:C:2011:172, n.º 74).

⁴⁷ V. Acórdãos de 22 de janeiro de 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, n.º 36), e de 10 de novembro de 2005, Comissão/Portugal (C-432/03, EU:C:2005:669, n.º 45).

poder-se-ia alegar que os exemplos de outras cidades e áreas da União Europeia, onde os serviços de táxi são regulamentados apenas de uma forma muito ligeira, apontam claramente num sentido diferente neste aspeto⁴⁸.

2) *A ratio de uma para trinta*

80. A este respeito, deve referir-se que, além de mencionar os objetivos prosseguidos e de os explicar de uma forma abstrata, a AMB não fornece ao Tribunal de Justiça nenhuma informação sobre a razão pela qual as medidas em causa são adequadas para garantir a gestão do transporte e do tráfego local e da utilização do espaço público.

81. Em momento algum a AMB provou que restringir a emissão de autorizações a uma razão de uma por cada trinta licenças de táxi é adequado para garantir a gestão do transporte e do tráfego local, da utilização do espaço público e da proteção do ambiente. Nada indica que o objetivo seja prosseguido de forma coerente e sistemática. Esta explicação insuficiente das razões suscita mais questões do que as que podem ser respondidas. Ainda não estou esclarecido sobre a forma como a AMB pretende reformar e regulamentar coerentemente o transporte local privado: por que motivo estão os serviços de táxi e os serviços de VAC sujeitos a regimes jurídicos diferentes se satisfazem uma e a mesma procura (transporte local individual privado) e se estão, como afirma o órgão jurisdicional de reenvio, em concorrência entre si? Por que razão não se examina o regime aplicável aos táxis e, em vez disso se restringe o acesso ao mercado de VAC a um ponto de tornar o acesso impossível? O número de licenças de táxi tem-se mantido estável durante as últimas décadas. Embora, como explicado na introdução das presentes conclusões, os tempos e os mercados mudem, o sistema de táxis está, metaforicamente, gravado em pedra, e os novos operadores são os únicos que estão obrigados a adaptar-se. Isto pode ter a sua lógica na perspetiva exclusiva do direito espanhol. No entanto, não satisfaz o teste de adequação ao abrigo do artigo 49.º TFUE. Cabe à AMB responder a tais perguntas. O que não fez no âmbito do presente processo.

82. Durante a audiência, verificou-se que o número de licenças de táxi se tem mantido estável desde o fim da década de oitenta. Não foram emitidas novas licenças. Pelo contrário, depois de o titular de uma licença deixar de exercer a sua atividade, a licença pode ser vendida no mercado secundário. Enquanto as licenças «iniciais», diretamente obtidas do Estado na altura, custavam menos de 100 euros, as licenças são atualmente comercializadas no mercado secundário a mais de 100 000 euros. Se a AMB pretendesse regulamentar de forma regular e coerente o mercado de táxis e dos VAC, acabar com esse mercado secundário poderia ser um bom ponto de partida. Aliás, esta situação demonstra de forma adequada que as tarifas fixas dos táxis têm o efeito de uma subvenção cruzada dão preço pago pelas licenças no mercado secundário. Por outras palavras, se a AMB tivesse realmente a intenção de reformar o regime, atacá-lo-ia na sua raiz. Uma «reforma» à custa dos VAC equivale a fazer remendos. Pode-se compreender que reformar e liberalizar verdadeiramente todo o regime dos serviços de táxi e de VAC coloca numa situação de desvantagem considerável aqueles que pagaram valores elevados por uma licença e procuram recuperar os custos através de tarifas de táxi fixas (elevadas). No entanto, existem outras formas de evitar o risco de essas pessoas serem prejudicadas, em vez de o fazer à custa dos serviços VAC e da liberdade de estabelecimento.

⁴⁸ Com efeito, um estudo realizado para a Comissão por uma sociedade de advogados e pela Universidade Bocconi demonstra que alguns Estados-Membros e grandes cidades *não* introduziram restrições quantitativas. V. «Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report», op. cit., pp. 8, 31 e 32. Este estudo está disponível em: <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

3) *Conclusão*

83. Com base nas informações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio e pelas partes no decurso do processo, as medidas em causa na medida em que se referem a uma ratio de uma autorização de VAC por cada trinta licenças de táxi não são adequadas para alcançar o objetivo de gestão do transporte e o tráfego local e da utilização do espaço público ou de proteção do ambiente e, por conseguinte, constituem uma restrição desproporcionada à liberdade de estabelecimento prevista no artigo 49.º TFUE.

V. **Conclusão**

84. Tendo em conta o exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões submetidas pelo Tribunal Superior de Justiça da Catalunha da seguinte forma:

1) O artigo 49.º TFUE

deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a medidas nacionais que exijam aos operadores económicos que pretendam prestar serviços de VAC dentro dos limites de uma área metropolitana obtenham a correspondente autorização licença relacionada, se esses operadores já estiverem na posse de uma autorização nacional que lhes permita prestar serviços de VAC «interurbanos» e «urbanos» em todo o território nacional e se a autorização em causa não exigir uma duplicação de controlos já efetuados.

2) O artigo 49.º TFUE

deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma limitação do número de tais autorizações de VAC à razão de uma por cada trinta licenças de táxi, ou menos, na mesma área metropolitana.