

Processo C-475/22**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

15 de julho de 2022

Órgão jurisdicional de reenvio:

Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha)

Data da decisão de reenvio:

20 de maio de 2022

Recorrente:

Maxi Mobility Spain, S. L. U.

Recorridas:

Comunidad de Madrid

Asociación Nacional del Taxi

Asociación Taxi Project 2.0

Objeto do processo principal

- 1 Recurso de cassação de uma sentença que negou provimento a um recurso contencioso-administrativo de uma decisão de uma Comunidade Autónoma — Licença para a prestação do serviço de aluguer de veículos com condutor (VAC) — Restrições — Limitação do número de licenças VAC em função do número de licenças de táxi

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Pedido de decisão prejudicial de interpretação — Artigo 267.º TFUE — Liberdade de estabelecimento — Auxílios concedidos pelos Estados — Artigos 49.º TFUE e 107.º TFUE — Limitações à prestação de serviços de aluguer de veículos com condutor (VAC) — Legislação nacional que limita o número de licenças VAC a um rácio de uma por cada trinta licenças de táxi — Apensação da

questão prejudicial colocada à questão submetida por outro órgão jurisdicional de reenvio.

Questões prejudiciais

A regulamentação nacional espanhola considera a manutenção de um serviço de táxis uma modalidade de interesse geral de transporte urbano de veículo com condutor sujeitando-a, por isso, a uma intensa regulamentação administrativa a fim de garantir os objetivos de qualidade, proteção dos utilizadores política de transportes e política ambiental, incluindo o controlo das tarifas. À luz desta regulamentação nacional,

1. É compatível com a liberdade de estabelecimento impor a outros serviços de transporte urbano de veículos com condutor, como os VAC, limitações sujeitas ao princípio da proporcionalidade, a fim de garantir a compatibilidade e complementaridade destes outros modelos da mesma atividade com a dos táxis?
2. Se a resposta à questão anterior for afirmativa, é compatível com a liberdade de estabelecimento a previsão para serviços de transporte urbano de veículos com condutor que não sejam táxis, como os VAC, a medida restritiva específica de estabelecer uma proporção máxima de autorizações em relação às licenças de táxi, tal como a estabelecida pela legislação espanhola, de 1/30, sujeita na sua aplicação concreta por parte da administração competente ao princípio da proporcionalidade?
3. É compatível com a proibição de auxílios de Estado contemplada no artigo 107.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia a medida que limita os VAC a estabelecer uma relação de licenças de 1/30 enunciada na questão anterior?

Jurisprudência e disposições do direito da União invocadas

Artigos 49.º TFUE, 56.º TFUE, 102.º TFUE e 107.º TFUE.

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

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, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno («Diretiva sobre comércio eletrónico»).

Comunicação da Comissão sobre o transporte local de passageiros a pedido eficiente e sustentável (táxis e VPA) 2022/C-62/01.

Acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de dezembro de 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981).

Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de janeiro de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9).

Jurisprudência e disposições de direito nacional invocadas

Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (Lei 16/1987, de 30 de julho, relativa à Organização dos Transportes Terrestres) (BOE 182, de 31 de julho de 1987), conforme alterada pelo Real Decreto-ley 3/2018 (Real Decreto-Lei 3/2018), de 20 de abril (BOE 97, de 21 de abril de 2019), a seguir «LOTT».

Nos termos do artigo 48.º da LOTT:

«1. A concessão das autorizações de transporte público é regulamentada, pelo que só pode ser recusada se não estiverem preenchidos os requisitos 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 domínio local ou das comunidades autónomas, podem ser introduzidas limitações regulamentares à concessão de novas autorizações que permitam efetuar o transporte interurbano nesta classe de veículos, bem como à concessão 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 de 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 ao 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 a que apliquem seja menos restritiva do que aquela.»

Reglamento de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (Regulamento da Lei 16/1987, de 30 de julho, relativa à Organização dos Transportes Terrestres, aprovado pelo Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (Real Decreto 1211/1990 de 28 de setembro (BOE 241, de 8 de outubro de 1990).

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (Lei 20/2013, de 9 de dezembro, relativa à garantia da unidade do mercado) (BOE 295, de 10 de dezembro de 2013), a seguir «LGUM».

De acordo com o artigo 5.º da LGUM, sob a epígrafe «Princípio da necessidade e da proporcionalidade dos atos praticados pelas autoridades competentes»:

«1. As autoridades competentes que, no exercício das respetivas competências, estabeleçam limites ao acesso a uma atividade económica ou ao seu exercício, em conformidade com o disposto no artigo 17 da presente lei ou exijam o cumprimento de requisitos para o exercício de uma atividade, fundamentam a sua necessidade na salvaguarda de uma razão imperiosa de interesse geral entre as incluídas no artigo 3.11 da Ley 17/2009 [(Lei 17/2009)], de 23 de novembro, sobre o livre acesso às atividades de serviços e ao seu exercício.

2. Qualquer limite ou requisito estabelecido de acordo com o número anterior, deve ser proporcional à razão imperiosa de interesse geral invocada, e deve ser tal que não exista outro meio menos restritivo ou que implique menos distorção para a atividade económica.»

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Lei 17/2009, de 23 de novembro, relativa ao livre acesso às atividades de serviços e ao seu exercício) (BOE 283, de 24 de novembro de 2009), a seguir «Lei 17/2009».

De acordo com o artigo 3.º, n.º 11, da Lei 17/2009 entende-se por:

«“Razão imperiosa de interesse geral”: razão definida e interpretada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, limitada às seguintes: a ordem pública, a segurança pública, a proteção civil, a saúde pública, a preservação do equilíbrio financeiro do regime da segurança social, a proteção dos direitos, da segurança e da saúde dos consumidores, dos destinatários dos serviços e dos trabalhadores, a lealdade das transações comerciais, o combate à fraude, a proteção do ambiente e do ambiente urbano, a saúde animal, a propriedade intelectual e industrial, a conservação do património histórico e artístico nacional e os objetivos da política social e cultural.»

Acórdão n.º 921/2018, de 4 de junho de 2018, da Secção do Contencioso-Administrativo, Terceira Secção, do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal).

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 2 Os táxis e os veículos que prestam o serviço de aluguer de veículo de transporte com condutor (VAC) competem entre si no serviço de transporte urbano de passageiros.

- 3 O serviço de táxis está concebido como um modo de transporte urbano através de veículos de passageiros que constitui um serviço de interesse público em relação ao qual as autoridades responsáveis procuram assegurar determinados padrões de qualidade, segurança e acessibilidade. Por conseguinte, está sujeito a uma intensa regulamentação destinada a assegurar as referidas características, incluindo a limitação do número de licenças e o estabelecimento de tarifas regulamentadas.
- 4 O serviço de VAC também tem o número de autorizações limitado, nomeadamente, através da regra da proporcionalidade de 1 VAC/30 táxis. As suas tarifas não estão sujeitas a autorização prévia, mas sim a um sistema de preços acordados que permite ao utilizador saber antecipadamente (e se for o caso, pagar por via eletrónica) o montante total do serviço. Ao contrário dos táxis, os veículos VAC não dispõem de paragens na via pública e não podem recolher passageiros na rua, a menos que o serviço tenha sido contratado previamente através da aplicação informática correspondente.
- 5 A recorrente, Maxi Mobility Spain, S. L. U., é uma empresa que presta serviços de VAC. Interpôs recurso contencioso-administrativo para a Secção do Contencioso-Administrativo (Oitava Secção) do Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Tribunal Superior de Justiça de Madrid), da Decisão de 14 de novembro de 2018 da Viceconsejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid (Subsecretaria dos Transportes, Habitação e Infraestruturas da Comunidade de Madrid), que negou provimento ao recurso hierárquico interposto pela recorrente da Decisão do Diretor Geral dos Transportes de 25 de abril de 2018. Esta última decisão administrativa indeferiu o pedido de 1 000 autorizações de aluguer de veículos com condutor apresentado pela recorrente. Foi negado provimento ao recurso por Sentença de 10 de fevereiro de 2021, que foi objeto de recurso de cassação para o órgão jurisdicional de reenvio [Secção do Contencioso-Administrativo, Terceira Secção, do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal)] por parte da recorrente.
- 6 O recurso de cassação foi admitido pelo órgão jurisdicional de reenvio por Despacho de 9 de setembro de 2021, que declarou haver interesse na cassação para reforçar, clarificar ou corrigir a jurisprudência relativa à proporcionalidade de 1/30 entre veículos com condutor (VAC) e táxis, à luz dos artigos 49.º TFUE (liberdade de estabelecimento), 102.º TFUE (exploração abusiva de posição dominante) e 107.º TFUE (auxílios de Estado) e decidir se era pertinente a submissão da questão prejudicial solicitada pela recorrente.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 7 A recorrente alega que o acórdão recorrido violou a liberdade de estabelecimento e a proibição de auxílios de Estado, infringindo os artigos 49.º TFUE, 102.º TFUE e 107.º TFUE ao considerar que a recusa da concessão das autorizações VAC solicitadas ao abrigo do artigo 48.º da LOTT, na redação em vigor no momento do pedido, com o fundamento de que se excedera a proporção de 1/30 entre táxis e

VAC era conforme com a lei. Considera igualmente que o Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Tribunal Superior de Justiça de Madrid violou o seu direito à tutela jurisdicional efetiva ao não apresentar a questão prejudicial. A recorrente pediu ao órgão jurisdicional de reenvio que submeta uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia. Por outro lado, também pediu a suspensão do processo de cassação e de outros processos semelhantes até que o Tribunal de Justiça da União Europeia se pronuncie sobre as questões prejudiciais relativas, entre outros aspetos, à proporção de 1/30 entre táxis e VAC, suscitadas pela Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Secção do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Justiça da Catalunha) no [pedido de decisão prejudicial, a seguir «DDP»]] do processo C-50/21. Este último pedido foi indeferido pelo órgão jurisdicional de reenvio após audição das outras partes no processo.

- 8 As recorridas (a Comunidad de Madrid, a Asociación Nacional del Taxi e a associação Taxi Project 2.0) negam as referidas violações ao direito da União, invocam o Acórdão n.º 921/2018, de 4 de junho de 2018, da Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Supremo (Secção do Contencioso-Administrativo, Terceira Secção, do Supremo Tribunal) e contestam que o Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Tribunal Superior de Justiça de Madrid) devesse ter submetido uma questão prejudicial, pelo que não houve violação do direito à tutela jurisdicional efetiva. A Comunidad de Madrid pede que o recurso seja julgado improcedente e não considera necessário submeter a questão prejudicial. A Asociación Nacional del Taxi e a entidade Taxi Project 2.0 salientam, não obstante, que a questão prejudicial submetida pelo Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Tribunal Superior de Justiça da Catalunha) no DDP do processo C-50/21 não interpreta corretamente a jurisprudência do órgão jurisdicional de reenvio e não reflete de forma objetiva o quadro regulamentar e factual do setor. Por conseguinte, entendem que deve ser submetida uma questão prejudicial diferente no processo a que respeitam os autos, nos termos expostos nas suas contra-alegações. Em qualquer caso, ambas as entidades consideram que o recurso de cassação deve ser julgado improcedente.

Breve exposição dos fundamentos do pedido de decisão prejudicial

- 9 Para uma melhor compreensão da controvérsia jurídica submetida, o órgão jurisdicional de reenvio, com base no seu Acórdão n.º 921/2018, de 4 de junho de 2018, recorda a evolução legislativa das limitações aos serviços de VAC e da jurisprudência sobre a matéria. Centra-se, em especial, no artigo 48.º da LOTT, no qual se estabelece a regra da proporcionalidade de 1 VAC/30 táxis, e no artigo 5.º da LGUM e no artigo 3.º, n.º 11, da Lei 17/2009, relativos ao conceito de razão imperiosa de interesse geral que permite a imposição de limitações a uma atividade económica.
- 10 O órgão jurisdicional de reenvio afirma que as referidas limitações, impostas pela regulamentação nacional aos serviços de VAC e, em especial, a regra da

proporcionalidade de 1 VAC/30 táxis, lhe suscitam dúvidas quanto à compatibilidade dessa regulamentação com a liberdade de estabelecimento (artigo 49.º TFUE) e com a proibição de auxílios de Estado (artigo 107.º TFUE).

- 11 Quanto às dúvidas do ponto de vista da liberdade de estabelecimento, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o objetivo da política pública de manter um serviço de transporte urbano de táxis submetido a uma intensa regulamentação, incluindo o controlo das tarifas, a fim de assegurar o cumprimento de determinados requisitos em benefício do interesse geral e dos utilizadores, constitui uma razão imperiosa de interesse geral que, na aceção do artigo 5.º da LGUM e do artigo 3.º, n.º 11, da Lei 17/2009, permite a imposição de limitações a uma atividade económica.
- 12 Do mesmo modo, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que, embora seja verdade que, tanto os táxis como os serviços de VAC estão sujeitos a regulamentação administrativa, esta não é do mesmo grau ou intensidade, sendo muito superior a relativa aos táxis, que inclui o controlo tarifário, a fim de assegurar um certo nível de qualidade e adequação às necessidades do transporte urbano definidas pelas autoridades públicas, limitando a regulamentação dos VAC a níveis mínimos de qualidade, segurança e serviço aos utilizadores. A este respeito, salientou, referindo-se às alegações da Comissão sobre a questão prejudicial submetida pelo Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Tribunal Superior de Justiça da Catalunha) no DDP do processo C-50/21, que se trata de uma questão de concorrência na mesma atividade, não tanto entre empresas diferentes, mas entre dois sistemas de transporte urbano com condutor. Em contraste com a regulamentação VAC, que se limita a assegurar mínimos de qualidade e de direito dos utilizadores, a regulamentação mais intensa dos táxis permite responder a objetivos tais como a acessibilidade a pessoas sem telefones inteligentes, como idosos, ou com um nível mais baixo de recursos económicos ou a pessoas portadoras de deficiência, requisitos que são mais problemáticos de impor ao modelo de negócio VAC. Em suma, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o direito nacional considera a salvaguarda do modelo de transporte urbano com condutor de táxis uma razão imperiosa de interesse geral que lhe permite impor certas limitações a outros modelos de transporte urbano com condutor, o que a recorrente considera atentatório da liberdade de estabelecimento.
- 13 Quanto às dúvidas do ponto de vista da proibição dos auxílios de Estado, o órgão jurisdicional de reenvio faz referência ao Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de janeiro de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), sobre a utilização dos corredores reservados a autocarros pelos táxis de Londres, bem como às alegações que a Comissão fez a esse respeito na questão prejudicial submetida pelo Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Tribunal Superior de Justiça da Catalunha) no DDP do processo C-50/21. Explica que, tendo em conta a diferença entre a limitação das licenças e a medida de utilização dos corredores reservados aos autocarros analisada no processo Eventech, e tendo em conta a dimensão europeia da controvérsia entre os táxis e outros serviços de veículos com condutor, face ao

pedido da recorrente, considera adequado dissipar todas as dúvidas levantadas em relação aos auxílios de Estado. Por conseguinte, considera apropriado levantar a questão de saber se uma limitação do número de autorizações VAC que podem ser concedidas proporcionalmente ao número de licenças de táxi concedidas, é compatível com a proibição de auxílios de Estado estabelecida no artigo 107.º TFUE, sendo o serviço de táxi um modelo de transporte urbano considerado de interesse público pelo legislador nacional e com uma forte regulamentação que inclui a aprovação de tarifas por parte da administração local competente.

- 14 O órgão jurisdicional de reenvio faz uma série de observações sobre o pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Tribunal Superior de Justiça da Catalunha) (processo C-50/21). Salienta que o despacho do mesmo Tribunal que submete as questões prejudiciais parte da premissa de que a regra da proporcionalidade de 1 VAC/30 táxis carece de qualquer justificação e cita, em apoio dessa afirmação, o Acórdão n.º 921/2018, de 4 de junho de 2018, do órgão jurisdicional de reenvio. Na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, a conclusão a que chegou o Tribunal Superior de Justiça da Catalunha no Acórdão n.º 921/2018 não se adequa à realidade. Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio afirma que no seu acórdão se analisa a justificação presente no ordenamento jurídico espanhol para impor limitações à atividade dos VAC, ou seja, a legítima opção dos poderes públicos de manter um serviço de transporte urbano de táxis, com forte intervenção administrativa, em benefício do interesse geral. Em segundo lugar, e já no que respeita à limitação quantitativa de 1 VAC/30 táxis, indicou que, no seu acórdão, tinha demonstrado que embora a proporção específica de 1/30 não tivesse sido justificada pela administração, também não tinha sido contestada pelas partes no processo que se lhe opõem, mas sobretudo salientou o facto de se tratar de uma limitação máxima que as autoridades autonómicas e locais podem reduzir se o princípio da proporcionalidade assim o exigir. Por outras palavras, uma limitação numérica de licenças VAC em relação aos táxis só se justificaria na medida em que fosse imprescindível para assegurar o bom funcionamento do serviço de táxis e sempre dentro do limite máximo de 1/30. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio considera que as questões do Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Tribunal Superior de Justiça da Catalunha) no DDP do processo C-50/21, tal como estão formuladas, condicionam a resposta. Por outro lado, solicita ao Tribunal de Justiça da União Europeia que apense as suas questões prejudiciais às que foram submetidas pelo Tribunal Superior de Justicia (Tribunal Superior de Justiça da Catalunha) no processo C-50/21.