



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MELCHIOR WATHELET
presentadas el 28 de julio de 2016¹

Asunto C-316/15

**Timothy Martin Hemming, que opera con el nombre comercial de «Simply Pleasure Ltd»,
James Alan Poulton,
Harmony Ltd,
Gatsle Ltd, que opera con el nombre comercial de «Janus»,
Winart Publications Ltd,
Darker Enterprises Ltd,
Swish Publications Ltd
contra
Westminster City Council**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido)]

«Remisión prejudicial — Libre prestación de servicios — Procedimientos de autorización — Concepto de gastos ocasionados»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial brinda al Tribunal de Justicia la oportunidad de interpretar, por primera vez, el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior² (en lo sucesivo, «Directiva sobre servicios»). Se refiere al abono de una tasa por la concesión o renovación de una autorización para un «establecimiento erótico»³ en el territorio de la City of Westminster, Londres (Reino Unido), tasa que está dividida en dos partes, una de ellas correspondiente a la tramitación de la solicitud y no reembolsable, y la otra (de una cuantía muy superior) relativa a la gestión del régimen de autorización y reembolsable en caso de denegación de la solicitud.

2. El meollo de este asunto radica en determinar si la exigencia de la segunda parte de dicha tasa es conforme con el artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios. En este sentido, el asunto sobrepasa los límites estrictos de la concesión y renovación de autorizaciones de explotación de sex-shops, como demuestra el hecho de que varias asociaciones profesionales, como las asociaciones de abogados y de arquitectos, hayan intervenido en el procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente.

1 — Lengua original: francés.

2 — DO 2006, L 376, p. 36.

3 — El concepto de «establecimiento erótico» («sex establishment») incluye, en Derecho inglés, tanto los cines porno («sex cinemas») como los sex-shops. Para simplificar las cosas, como el presente asunto afecta únicamente a titulares de autorizaciones para la explotación de sex-shops, sólo me referiré a esos términos en las presentes conclusiones.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

3. En su capítulo I, titulado «Disposiciones Generales», la Directiva sobre servicios dispone:

«Artículo 1

Objeto

1. En la presente Directiva se establecen las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios.

[...]

Artículo 2

Ámbito de aplicación

1. La presente Directiva se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro.

[...]

Artículo 4

Definiciones

A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

[...]

- 6) “régimen de autorización”, cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio;
- 7) “requisito”, cualquier obligación, prohibición, condición o límite previstos en las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros o derivados de la jurisprudencia, de las prácticas administrativas, de las normas de los colegios profesionales o de las normas colectivas de asociaciones o de organismos profesionales y adoptados en ejercicio de su autonomía jurídica; las normas derivadas de convenios colectivos negociados por los interlocutores sociales no se considerarán requisitos a efectos de la presente Directiva;
- 8) “razón imperiosa de interés general”, razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural;

[...]»

4. La sección 1, titulada «Autorizaciones», del capítulo III, titulado «Libertad de establecimiento de los prestadores», de la Directiva sobre servicios dispone:

«Artículo 9

Regímenes de autorización

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

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

[...]

Artículo 11

Duración de la autorización

1. No se podrá limitar la duración de la autorización concedida al prestador, excepto cuando:

- a) la autorización se renueve automáticamente o solo esté sujeta al cumplimiento continuo de los requisitos;
- b) el número de autorizaciones disponibles sea limitado por una razón imperiosa de interés general;
- c) la duración limitada esté justificada por una razón imperiosa de interés general.

[...]

Artículo 13

Procedimientos de autorización

1. Los procedimientos y trámites de autorización deberán ser claros, darse a conocer con antelación y ser adecuados para garantizar a los solicitantes que su solicitud reciba un trato objetivo e imparcial.

2. Los procedimientos y trámites de autorización no deberán tener carácter disuasorio ni complicar o retrasar indebidamente la prestación del servicio. Se deberá poder acceder fácilmente a ellos y los gastos que ocasionen a los solicitantes deberán ser razonables y proporcionales a los costes de los procedimientos de autorización y no exceder el coste de los mismos.

[...]»

5. La sección 1, titulada «Libre prestación de servicios y excepciones», del capítulo IV, titulado «Libre circulación de servicios», de la Directiva sobre servicios dispone:

«Artículo 16

Libre prestación de servicios

1. Los Estados miembros respetarán el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos.

El Estado miembro en que se preste el servicio asegurará la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio. Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios a requisitos que no respeten los principios siguientes:

- a) no discriminación: el requisito no podrá ser directa o indirectamente discriminatorio por razón de la nacionalidad o, en el caso de las personas jurídicas, por razón del Estado miembro en que estén establecidas;
- b) necesidad: el requisito deberá estar justificado por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente;
- c) proporcionalidad: el requisito deberá ser el adecuado para conseguir el objetivo que se persigue y no ir más allá de lo necesario para conseguirlo.

[...]

3. Las presentes disposiciones no impedirán que el Estado miembro al que se desplace el prestador imponga, con respecto a la prestación de una actividad de servicios, requisitos que estén justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente y en conformidad con el apartado 1. Tampoco impedirán que el Estado miembro aplique, de conformidad con el Derecho [de la Unión], sus disposiciones en materia de condiciones de empleo, incluidas las establecidas por convenios colectivos.

[...]»

B. *Derecho del Reino Unido*

6. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte transpuso la Directiva sobre servicios a su Derecho interno mediante el Provision of Services Regulations 2009 (SI 2009/2999) [Reglamento sobre prestación de servicios de 2009 (SI 2009/2999); en lo sucesivo, «Reglamento de 2009»].

7. El artículo 4 de dicho Reglamento define el término «régimen de autorización» como «cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio».

8. El artículo 18, apartados 2 a 4, de dicho Reglamento dispone:«(2) Los procedimientos y trámites de autorización no deberán

- (a) tener carácter disuasorio, ni
- (b) complicar o retrasar indebidamente la prestación del servicio.

- (3) Se deberá poder acceder libremente a los procedimientos y trámites de autorización.
- (4) Los gastos que ocasionen los trámites de autorización para los solicitantes deberán ser razonables y proporcionales a los costes de los procedimientos y trámites de autorización y no exceder del coste de los mismos».
9. El Reglamento de 2009 no implicó ninguna modificación material en la Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1982 (c. 30) [Ley de Régimen Local (Disposiciones varias) de 1982 (c. 30); en lo sucesivo, «Ley de 1982»], cuyo anexo 3, titulado «Control de los establecimientos eróticos», dispone, en sus artículos 6, 8, 9, 12, 17, 19 y 23 lo siguiente:

«Requisito de una autorización de establecimiento erótico

- 6 1) Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente anexo, nadie podrá utilizar, en una zona comprendida en el ámbito de aplicación del presente anexo, locales, vehículos, embarcaciones o tiendas como establecimientos eróticos, sino con arreglo a una autorización concedida de conformidad con el presente anexo por la autoridad competente. [...]

Concesión, renovación y traspaso de las autorizaciones de establecimientos eróticos.

- 8 Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 12, punto 1, la autoridad competente podrá conceder a cualquier solicitante y renovar periódicamente una autorización con arreglo al presente anexo a efectos de la utilización como establecimiento erótico de un local, vehículo, embarcación o tienda que se indique en la misma, de la forma y en las condiciones que se establezcan, en su caso.
- 9 1) Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 11 y 27, toda autorización concedida con arreglo al presente anexo será válida durante un año o durante otro período más corto que se especifique en la misma si la autoridad competente lo considera apropiado, a menos que se hubiera anulado con anterioridad, con arreglo al artículo 16, o retirado, con arreglo al artículo 17, punto 1).
- 2) Cuando una autorización haya sido expedida a una persona con arreglo al presente anexo, la autoridad competente podrá, si lo considera apropiado, traspasar dicha autorización a cualquier otra persona que lo solicite. [...]

Denegación de autorizaciones

- 12 1) No se expedirá ninguna autorización con arreglo al presente anexo
- a) a personas menores de 18 años; o
 - b) a personas que, en ese momento, estén excluidas con arreglo al artículo 17, punto 3; o
 - c) a personas que, sin ser personas jurídicas, no sean residentes en el Reino Unido o no hayan residido en el Reino Unido durante los seis meses inmediatamente anteriores a la fecha en que se haya presentado la solicitud; o
 - d) a una persona jurídica no constituida en el Reino Unido; o
 - e) a una persona a la que, en los doce meses inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, se le hubiera denegado la concesión o la renovación de una autorización para el local, el vehículo, la embarcación o la tienda para los que se haya presentado la solicitud, a menos que la denegación haya sido revocada en apelación.

- 2) Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27, la autoridad competente podrá denegar:
 - a) una solicitud de concesión o de renovación de una autorización, por uno o varios de los motivos mencionados más adelante, en el punto 3; [...]
- 3) Los motivos mencionados en el punto 2), más arriba, son los siguientes:
 - a) que el solicitante no sea apto para ser titular de una autorización por haber sido objeto de una condena penal o por cualquier otro motivo;
 - b) que la actividad para la que se vaya a conceder, renovar o traspasar la autorización sería gestionada o ejercida en beneficio de una persona distinta del solicitante, a la que se denegaría la concesión, renovación o traspaso de tal autorización si ella fuera la solicitante;
 - c) que el número de establecimientos eróticos en la localidad de que se trate alcance o supere, en el momento de presentación de la solicitud, el número fijado por la autoridad como adecuado para dicha localidad;
 - d) que la concesión o renovación de la autorización sea inapropiada, a la vista
 - i) del carácter específico de la localidad de que se trate; o
 - ii) del uso al que se destinan los locales próximos; o
 - iii) de la distribución, características o estado del local, vehículo, embarcación o tienda a que se refiere la solicitud.
- 4) El número apropiado a que se refiere el punto 3), letra c), puede ser de cero. [...]

Retirada de las autorizaciones

- 17 1) La autoridad competente podrá, en cualquier momento, retirar la autorización a que se refiere el presente anexo a su titular, después de haberle dado darle la posibilidad de comparecer ante ella y formular sus alegaciones
 - a) por los motivos recogidos en el punto 1) del artículo 12 supra, o
 - b) por uno de los motivos recogidos en el punto 3, letras a) y b), de dicho artículo [...]

Tasas

- 19 Toda persona que solicite la concesión, renovación o traspaso de una autorización con arreglo al presente anexo deberá abonar una tasa razonable que será fijada por la autoridad competente. [...]

Infracciones relativas a las personas menores de 18 años

- 23 1) Toda persona titular de una autorización para un establecimiento erótico que
 - a) autorice a sabiendas a una persona menor de 18 años a entrar en el establecimiento o
 - b) contrate para el establecimiento a una persona de la que sepa que es menor de 18 años,

incurrirá en una infracción penal. [...]»

III. Litigio principal y cuestiones prejudiciales

10. A tenor del anexo 3 de la Ley de 1982, el Westminster City Council (Junta Municipal del Distrito de Westminster) es la autoridad que expide las autorizaciones de explotación de los sex-shops en el Distrito de Westminster. Los Sres. Timothy Martin Hemming y James Alan Poulton, Harmony Ltd, Gatisle Ltd, Winart Publications Ltd, Darker Enterprises Ltd y Swish Publications Ltd (en lo sucesivo, conjuntamente, «M. Hemming y otros») fueron, durante todo el período de que se trata, titulares de autorizaciones para explotar tales establecimientos en dicha localidad.

11. Con arreglo al anexo 3, apartado 19, de la Ley de 1982, quien solicite la concesión o renovación de una autorización para la explotación de un sex-shop debe abonar a la autoridad competente una tasa, que concretamente, está dividida en dos partes, una de ellas correspondiente a la tramitación de la solicitud y no reembolsable en caso de que se deniegue la solicitud, y la otra (de una cuantía muy superior) relativa a la gestión del régimen de autorización⁴ y reembolsable en caso de denegación de la solicitud.

12. En septiembre de 2004, la Junta Municipal del Distrito de Westminster estableció el importe total de la tasa en cuestión, correspondiente al período comprendido entre el 1 de febrero de 2005 y el 31 de enero de 2006, en 29 102 libras esterlinas (GBP) (alrededor de 43 435 euros), de las cuales 2 667 GBP (3 980 euros) correspondían a la tramitación de la autorización y no eran reembolsables, mientras que las 26 435 GBP (alrededor de 39 455 euros) restantes correspondían a la gestión del régimen de autorización y eran reembolsables en caso de denegación de la solicitud. Decidió que el importe total de la tasa se revisaría anualmente.

13. En los siguientes años, la Junta Municipal del Distrito de Westminster no revisó ni modificó dicho importe, de manera que la tasa total anual por la concesión o renovación de una autorización de explotación de un sex-shop quedó fijada en 29 102 GBP durante el período comprendido entre el 1 de octubre de 2004 y el 31 de diciembre de 2012.

14. Mediante un recurso de control de la legalidad, el Sr. Hemming y otros cuestionan la legalidad de las tasas que les han sido aplicadas por la Junta Municipal del Distrito de Westminster durante el período del año 2006 al año 2012.

15. Respecto a todo ese período, el Sr. Hemming y otros sostienen que, dado que la Junta Municipal del Distrito de Westminster no había fijado anualmente el importe de la tasa, las liquidaciones que les fueron giradas lo fueron *ultra vires*. Pretenden, asimismo, que durante dicho período, la Junta Municipal del Distrito de Westminster no llegó a ajustar el importe de la tasa en función del déficit o superávit generado cada año por el pago de la tasa controvertida en relación con los costes de funcionamiento del sistema de autorización.

4 — Con arreglo a una jurisprudencia nacional consolidada desde 1985, podrá cobrarse una tasa de conformidad con el anexo 3, apartado 19, de la Ley de 1982, que refleje no sólo el coste de la tramitación de las solicitudes, sino también el de «la inspección de los locales tras la concesión de las autorizaciones y con vistas a lo que puede denominarse una vigilancia continuada del orden [...], con el fin de identificar y perseguir a aquellas personas que exploten establecimientos eróticos sin autorización». Véase la sentencia R. c. Westminster City Council, *ex parte Hutton* (1985) 83 LGR 516.

16. En particular, por lo que se refiere a los años 2011 y 2012, el Sr. Hemming y otros pretenden que la Junta Municipal del Distrito de Westminster no podía, repercutir en el importe de la tasa correspondiente a la obtención o renovación de una autorización los costes de gestión y de policía del régimen de autorización, en particular, el coste de investigar y perseguir a las personas que explotan sex-shops sin autorización, so pena de infringir la Directiva sobre servicios y el Reglamento de 2009, que entró en vigor el 28 de diciembre de 2009.⁵

17. El 16 de mayo de 2012, el juez Keith consideró que la Junta Municipal del Distrito de Westminster no había fijado la tasa para ninguno de los años del período comprendido entre los años 2006 y 2012, que para fijar el importe de la tasa en cuestión, la Junta Municipal del Distrito de Westminster debía haber tenido en cuenta, cada año, el déficit o superávit, según el caso, que suponía lo ingresado por las tasas en relación con el coste del sistema de autorización y que, desde la entrada en vigor del Reglamento de 2009, la Junta Municipal del Distrito de Westminster ya no podía incluir en el importe de las tasas devengadas en la concesión o renovación de las autorizaciones de explotación de sex-shops el coste de investigar y perseguir a las personas que explotan tales establecimientos sin autorización.⁶

18. El 12 de junio de 2012, el juez Keith ordenó, asimismo, al Westminster City Council que fijara una tasa razonable para cada uno de los años del período de que se trata y restituyera al Sr. Hemming y otros la diferencia entre la tasa abonada y dicha tasa razonable.⁷

19. La Junta Municipal del Distrito de Westminster recurrió en apelación contra las sentencias del juez Keith ante la Court of Appeal (England & Wales) [Tribunal de Apelación (Inglaterra y País de Gales, Reino Unido)], el cual desestimó parcialmente el recurso (en lo relativo a la interpretación y aplicación de la Directiva sobre servicios), y lo estimó parcialmente (en lo relativo al método de cálculo de las tasas que debían devolverse).⁸

20. El 21 de febrero de 2014, la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido) autorizó al Westminster City Council a recurrir dicha sentencia ante el Court of Appeal (England & Wales) [Tribunal de Apelación (Inglaterra y País de Gales)].

21. El recurso de apelación ante el Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido) se refiere fundamentalmente a la cuestión de si la práctica de la Junta Municipal del Distrito de Westminster de repercutir en las tasas que se devengan por la autorización de explotación de un sex-shop o por la renovación de dicha autorización, desde el mismo momento en que se presenta la solicitud de concesión o de renovación, el coste de investigar y perseguir a las personas que explotan sex-shops sin autorización es conforme con el artículo 18, apartado 4, del Reglamento de 2009 y al artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios.

22. La Junta Municipal del Distrito de Westminster presenta su argumentación en forma de alternativa.⁹ O bien podría interpretarse que el concepto de «procedimientos y trámites de autorización» a que se refiere el artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios (y el artículo 18 del Reglamento de 2009) de una manera lo suficientemente extensa como para abarcar todos los aspectos del régimen de autorización, incluido el coste de su aplicación en relación con las personas que explotan un negocio sin autorización, o bien el artículo 13, apartado 2, de dicha Directiva (y, por ende, el reiterado artículo 18 del Reglamento) tan sólo contempla los gastos relativos a los

5 — El plazo para la transposición de la Directiva sobre servicios terminaba el 28 de diciembre de 2009, según su artículo 44. En dicha fecha entró en vigor el Reglamento de 2009.

6 — Véase la sentencia *Hemming and others c. Westminster City Council* [2012] EWHC 1260 (Admin), apartado 49.

7 — Véase la sentencia *Hemming and others c. Westminster City Council* [2012] EWHC 1582 (Admin), [2013] WLR 203.

8 — Véase la sentencia *R (Hemming and others) c. The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013] EWCA Civ 591.

9 — Véase la sentencia *R (Hemming and others) c. Westminster City Council* [2015] UKSC 25, apartado 14.

procedimientos de autorización y su coste, gastos de los que no forman parte los costes de investigar y perseguir a las personas que explotan sex-shops sin autorización. En este último supuesto, la tasa correspondiente a este coste no sería contraria al artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios puesto que no estaría incluida en su ámbito de aplicación.

23. En su resolución de 22 de junio de 2015, el Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido) confirmó, en primer lugar, desde el punto de vista del Derecho interno, el principio establecido en la sentencia *R v Westminster City Council, ex parte Hutton* (1985) 83 LGR 516, según el cual las tasas impuestas con arreglo al anexo 3, apartado 19, de la Ley de 1982 podían reflejar, no sólo el coste de la tramitación de las solicitudes de concesión o renovación de autorizaciones de establecimientos eróticos, sino también el coste de investigar y perseguir a las personas que explotan tales establecimientos sin autorización.¹⁰

24. Después, tenía que decidir si ese criterio de Derecho interno era compatible con el Derecho de la Unión. En este contexto, el Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido) rechazó la primera opción de la alternativa referente a la interpretación del artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios (y del reiterado artículo 18) propuesta por la Junta Municipal del Distrito de Westminster y consideró que dichas disposiciones únicamente hacían referencia a los procedimientos y trámites de autorización impuestos al solicitante en el momento en que éste solicita el permiso para acceder a un servicio o para prestarlo.¹¹

25. Según dicho órgano jurisdiccional, el artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios no se refiere a las tasas que eventualmente deban pagarse por la posesión, mantenimiento o renovación de una autorización, una vez concluido de forma satisfactoria el trámite de la concesión, sino únicamente a las tasas relativas a los procedimientos de autorización y al coste de éstos.¹² En cambio, estima que no hay nada en dicha Directiva que permita considerar que no puede establecerse la tasa en un importe que permita a la autoridad repercutir íntegramente a los operadores autorizados el coste de gestionar y exigir el cumplimiento del régimen de autorización, incluidos los gastos de las acciones contra quienes exploten establecimientos eróticos sin licencia.¹³ Añade, sin embargo, que dicha tasa debería cumplir los requisitos mencionados en los artículos 14 a 18 de dicha Directiva, incluido el principio de proporcionalidad.¹⁴

26. Basándose en ello, el Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido) establece una distinción entre dos tipos de regímenes de autorización. Según el tipo A, el solicitante debe pagar, en el momento de presentar la solicitud, el coste del procedimiento y de los trámites de autorización y, si se concede la autorización, una tasa adicional que cubra el coste de gestionar y exigir el cumplimiento del régimen de autorización.¹⁵

27. Según el tipo B, el solicitante debe pagar, en el momento de presentar la solicitud, el coste del procedimiento y los trámites de autorización, así como una tasa adicional que cubra el coste de gestionar y exigir el cumplimiento del régimen de autorización, si bien con sujeción a reembolso en caso de que no se le conceda la autorización.¹⁶

10 — Véase la sentencia R (Hemming and others) c. Westminster City Council [2015] UKSC 25, apartado 7.

11 — Véase la sentencia R (Hemming and others) c. Westminster City Council [2015] UKSC 25, apartado 15.

12 — Véase la sentencia R (Hemming and others) c. Westminster City Council [2015] UKSC 25, apartados 15 y 17.

13 — Véase la sentencia R (Hemming and others) c. Westminster City Council [2015] UKSC 25, apartado 17.

14 — Véase la sentencia R (Hemming and others) c. Westminster City Council [2015] UKSC 25, apartado 17.

15 — Véase la sentencia R (Hemming and others) c. Westminster City Council [2015] UKSC 25, apartado 18.

16 — Véase la sentencia R (Hemming and others) c. Westminster City Council [2015] UKSC 25, apartado 18.

28. En cuanto al tipo A, el Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido) ha considerado que si el artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios no prohibiera a una autoridad competente para la concesión de autorizaciones como las que son objeto del asunto principal exigir a los solicitantes que hayan obtenido una autorización una tasa que le permita recuperar íntegramente el coste de gestionar y hacer cumplir el régimen, ello implica que dicha disposición no prohibiría imponer dichas tasas cuando prosperara la solicitud. Su opinión es que exigir una tasa por poseer o conservar una autorización en caso de que prospere la solicitud no implica que esa tasa constituya un procedimiento o trámite de autorización ni un gasto ocasionado por la solicitud.¹⁷

29. En consecuencia, el Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido) ha considerado que el procedimiento de autorización de tipo A era conforme con el artículo 18 del Reglamento de 2009 y con el artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios.¹⁸

30. Sin embargo, dado que el sistema de autorización utilizado por la Junta Municipal del Distrito de Westminster es del tipo B, dicho órgano jurisdiccional se ha detenido en los dos argumentos esgrimidos por el Sr. Hemming y otros.

31. Su primer argumento era que la exigencia de una tasa correspondiente al coste de gestión y de policía del régimen de autorización, aun cuando sea reembolsable en caso de que se deniegue la concesión o la renovación de la autorización, podría tener un efecto disuasorio, contrario al artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios. El órgano jurisdiccional remitente ha rechazado ese argumento, considerando que no constaba en los autos ningún hecho o prueba que permitiera concluir que dicho requisito pueda disuadir o sea idóneo para disuadir al Sr. Hemming y otros o a otros solicitantes de presentar una solicitud de autorización para explotar sex-shops.¹⁹

32. El segundo argumento del Sr. Hemming y otros era que incluso una tasa reembolsable constituía un gasto y que vulneraba el artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios, al exceder del coste del procedimiento de autorización soportado por la Junta Municipal del Distrito de Westminster por ese concepto.

33. Según el Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido), la cuestión radica, por lo tanto, en determinar si exigir una tasa de la que una parte corresponde al coste de gestión y de policía del sistema de autorización y que es reembolsable en caso de que la solicitud no prospere constituye un «gasto» contrario al artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios, en la medida en que supere los costes soportados por la tramitación la solicitud. Éste es el punto sobre el cual la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido) ha planteado al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«En circunstancias en las que quien solicita la concesión o la renovación de una autorización para un establecimiento de artículos eróticos debe abonar una tasa dividida en dos partes, una de ellas correspondiente a la tramitación de la solicitud y no reembolsable, y la otra relativa a la gestión del régimen de autorización y reembolsable en caso de denegación de la solicitud:

- 1) Con arreglo al Derecho de la Unión y sin más consideraciones, ¿constituye el requisito de abonar una tasa, incluida la segunda parte reembolsable, un gasto para los recurridos por sus solicitudes, contrario al artículo 13, apartado 2, de la Directiva [Servicios] en la medida en que dicha tasa exceda de los costes soportados por la Junta Municipal del Distrito de Westminster por tramitar la solicitud;

17 — Véase la sentencia R (Hemming and others) c. Westminster City Council [2015] UKSC 25, apartado 19.

18 — Véase la sentencia R (Hemming and others) c. Westminster City Council [2015] UKSC 25, apartado 26.

19 — Véase la sentencia R (Hemming and others) c. Westminster City Council [2015] UKSC 25, apartado 22.

- 2) Depende la conclusión de que dicho requisito constituye un gasto —y, en caso afirmativo, un gasto que excede del coste que supone para la Junta Municipal del Distrito de Westminster tramitar la solicitud— de otras circunstancias (y, en su caso, de cuáles), por ejemplo:
- a) pruebas que acrediten que el pago de la segunda parte reembolsable entrañó o puede entrañar un coste o pérdida para el solicitante;
 - b) la cuantía de la segunda parte reembolsable y el período de tiempo que se conserva antes de su devolución; o
 - c) el ahorro de costes para la Junta Municipal del Distrito de Westminster en la tramitación de solicitudes (es decir, de sus costes no reembolsables) que se derive del hecho de exigir el pago de una tasa inicial compuesta por ambas partes a todos los solicitantes?»

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

34. La presente petición de decisión prejudicial fue presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 26 de junio de 2015. El Sr. Hemming y otros, la Junta Municipal del Distrito de Westminster, el Gobierno neerlandés, así como la Comisión Europea presentaron observaciones escritas.

35. Con arreglo al artículo 61, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, se instó a la Junta Municipal del Distrito de Westminster a que contestara por escrito a las preguntas del Tribunal de Justicia, trámite al que dio cumplimiento el 29 de abril de 2016.

36. El 1 de junio de 2016 se celebró una vista, en el transcurso de la cual el Sr. Hemming y otros, la Junta Municipal del Distrito de Westminster y el Gobierno neerlandés, así como la Comisión presentaron sus observaciones orales.

V. Análisis

A. Observaciones preliminares

37. Como se desprende de los considerandos 5 a 7 de la Directiva sobre servicios, la finalidad de la misma es eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios de que disfrutan los prestadores y los destinatarios de servicios.

38. Según la regla establecida por el artículo 9, apartado 1, de la Directiva sobre servicios, «los Estados miembros solo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización» si se cumplen las tres condiciones acumulativas especificadas en las letras a), b) y c) de dicha disposición, entre las cuales figura «la necesidad [de que el] régimen de autorización [esté] justificada por una razón imperiosa de interés general».

39. Del mismo modo, y por lo que respecta a la duración de las autorizaciones, el artículo 11, apartado 1, de la Directiva sobre servicios dispone que «no se podrá limitar la duración de la autorización concedida al prestador», excepto en tres supuestos contemplados en las letras a), b) y c) de dicha disposición, entre ellos, el supuesto de que «el número de autorizaciones disponibles [deba estar] limitado por una razón imperiosa de interés general».

40. Por lo tanto, en principio, no debe necesitarse una autorización para poder acceder a la prestación de un servicio y, en cualquier caso, no debe limitarse la duración de tal autorización. Pues bien, el anexo 3 de la Ley de 1982 supedita la apertura de un sex-shop en el Distrito de Westminster a que se obtenga una autorización anual.

41. En este aspecto, la Ley se aparta de los principios enunciados en los artículos 9, apartado 1, y 11, apartado 1, de la Directiva sobre servicios, sin que se invoque, por parte de la Junta Municipal del Distrito de Westminster ninguna razón imperiosa de interés general que justifique una excepción a la regla.

42. No puede presumirse, como ha sostenido la Junta Municipal del Distrito de Westminster ante el órgano jurisdiccional remitente, la existencia de una razón imperiosa de interés general que pueda justificar un régimen de autorización en virtud de los artículos 9 y 11 de la Directiva sobre servicios,²⁰ sino que tal razón ha de invocarse expresamente y justificarse debidamente por parte de las autoridades competentes del Estado miembro afectado.

43. Ahora bien, debo señalar, a este respecto, que el anexo 3, apartado 23, de la Ley de 1982 califica de infracción penal el hecho de que el titular de una autorización para explotar un sex-shop permita la entrada a menores de 18 años. Además, una condena por haber violado tal prohibición es suficiente, a tenor del anexo 3, apartado 12, punto 3, letra a), de la Ley de 1982, para denegar la renovación de la autorización.

44. Por lo tanto, cabe pensar que la protección de los menores constituye la razón imperiosa de interés general en el sentido del artículo 9, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre servicios, pero esto no basta en sí mismo para justificar que el artículo 9, punto 1, del anexo 3 de la Ley de 1982 limite la duración de la autorización a un año.

45. En efecto, según el artículo 11, apartado 1, de la Directiva sobre servicios, la duración de una autorización sólo se podrá limitar cuando «la autorización se renueve automáticamente o solo esté sujeta al cumplimiento continuo de los requisitos», cuando «el número de autorizaciones disponibles sea limitado por una razón imperiosa de interés general»²¹ o cuando «la duración limitada esté justificada por una razón imperiosa de interés general».

46. Durante la vista celebrada el 13 de enero de 2015 ante el órgano jurisdiccional remitente, la Junta Municipal del Distrito de Westminster invocó el artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre servicios para justificar la existencia del régimen de autorización de que se trata en el asunto principal alegando que, «tal y como se aplica en Westminster, el régimen establecido por la Ley de 1982 se basa en la existencia de una *cuota de autorizaciones* [...] para los sex-shops, hay una cuota».²²

47. Si bien es cierto que el número de autorizaciones de explotación de sex-shops durante el período comprendido entre los años 2003 y 2012 ha sido objeto de una cuota de entre 14 y 20 durante dicho período,²³ no veo porqué la duración de tales autorizaciones debe limitarse a un año, máxime cuando la autoridad competente siempre tiene la posibilidad, con arreglo al anexo 3, apartado 17, punto 1, letra b), de la Ley de 1982, de retirar la autorización en caso de infracción penal cometida por su titular, incluida la infracción del anexo 3, apartado 23, de la Ley de 1982.

20 — Véase la grabación de la vista celebrada el 13 de enero de 2015 ante el órgano jurisdiccional remitente en session 1, 40:20 y siguientes, disponible en Internet previa petición en la siguiente dirección: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>, en la que el Westminster City Council alega que la justificación del régimen de autorización de que se trata en el presente asunto por razón imperiosa de interés general es evidente (axiomatic).

21 — Durante la vista celebrada el 13 de enero de 2015 ante el órgano jurisdiccional remitente, el Westminster City Council invocó dicha disposición para justificar la limitación temporal de las autorizaciones concedidas a Hemming y otros (Véase la grabación del juicio ante el órgano jurisdiccional remitente en session 1, 39:51 y siguientes, disponible en Internet previa petición en la siguiente dirección: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>).

22 — Véase la grabación de la vista ante el órgano jurisdiccional remitente en session 1, 39:51 y siguientes, disponible en Internet previa petición en la siguiente dirección: <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>. («the scheme under the 1982 Act in Westminster is one where there is a *quota of authorisations* [...] for sex shops, there is *quota*»). El subrayado es mío. Véase asimismo, en este sentido, el anexo 3, apartado 12, punto 3, letra c), y punto 4, de la Ley de 1982.

23 — Véase la sentencia R (Hemming and others) c. The Lord Mayor and Citizens of Westminster [2013] EWCA Civ 591, apartado 29.

48. Aprovecho la ocasión para señalar también que el anexo 3, apartado 12, punto 1, de la Ley de 1982, relativo a los motivos de denegación de la autorización, recoge en las letras c) y d) requisitos de residencia y nacionalidad, prohibidos por el artículo 14 de la Directiva sobre servicios.

49. Aunque tales hechos no sean objeto de las cuestiones prejudiciales, demuestran que el anexo 3 de la Ley de 1982, adoptada más de veinte años antes de la Directiva sobre servicios, y que el Reglamento de 2009 no ha puesto al día, plantea otros problemas de compatibilidad con la Directiva sobre servicios, distintos de los que se invocan expresamente en el asunto principal.

B. Sobre la primera cuestión prejudicial

1. Introducción

50. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente interroga al Tribunal de Justicia sobre la cuestión de si una tasa de concesión o renovación de una autorización de explotación de un sex-shop, formada por dos partes, una de ellas correspondiente a la tramitación de la solicitud y no reembolsable si se deniega la solicitud, y la otra relativa a la gestión del régimen de autorización y reembolsable en caso de denegación de la solicitud, constituye un gasto contrario al artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios.²⁴

51. Procede señalar, de entrada, que una tasa que se corresponda con el coste de la tramitación de una solicitud de autorización y no sea reembolsable en caso de denegarse la solicitud es, evidentemente, conforme con el artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios. Ninguna de las partes y coadyuvantes ante el Tribunal de Justicia lo discute.

52. Debo señalar, como he expuesto en los puntos 26 y 27 de las presentes conclusiones, que el órgano jurisdiccional remitente ha distinguido dos sistemas en función de si la segunda parte de la tasa, afectada a la financiación de la gestión y de la policía del sistema de autorización, sólo debe pagarse al estimarse la solicitud de autorización (tipo A) o debe serlo en el momento en que se presenta la solicitud, siendo reembolsada en caso de ser denegada (tipo B).

53. En el apartado 26 de la petición de decisión prejudicial,²⁵ el órgano jurisdiccional remitente considera que los regímenes de autorización de tipo A son compatibles con el artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios. Así pues, sus cuestiones prejudiciales sólo se refieren a un régimen de autorización de tipo B, el utilizado por la Junta Municipal del Distrito de Westminster.

54. Es evidente que esta distinción entre regímenes de autorización de los tipos A y B sólo se justifica si, en el régimen del tipo A, la tasa correspondiente al coste de gestión y de policía del régimen de autorización no constituye un requisito para autorizar a prestar el servicio de que se trata. En cambio, si la autoridad competente tiene derecho a retrasar la concesión de la autorización y, por consiguiente, de impedir la prestación del servicio de que se trata hasta que no se pague la tasa, estaríamos, sin duda, ante un régimen de autorización de tipo B, por mucho que dicha tasa no pueda exigirse en el momento de la presentación de la solicitud.

24 — El artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios ha sido transpuesta en el Reino Unido por el artículo 18 del Reglamento de 2009. Dado que no existe ninguna diferencia entre la redacción de las disposiciones pertinentes de la Directiva sobre servicios y las del Reglamento de 2009, en las presentes conclusiones, me referiré a las disposiciones la Directiva sobre servicios.

25 — Véase la sentencia *R (Hemming and others) c. Westminster City Council* [2015] UKSC 25.

55. De acuerdo con la descripción que el órgano jurisdiccional remitente hace del régimen de autorización del tipo A, la segunda parte de la tasa sólo se adeudaría una vez «acogida» la solicitud, lo cual da a entender que la autorización para la explotación no está condicionada a un previo pago. Este requisito no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 13 de la Directiva sobre servicios y sólo podría imponerse, en su caso, en las condiciones establecidas en otras disposiciones de la Directiva sobre servicios.²⁶

56. Ello implicaría examinar si tal requisito puede corresponder al concepto de «requisito», definido en el artículo 4, punto 7, de la Directiva sobre servicios, cuyo artículo 16, apartado 1, dispone que los Estados miembros pueden supeditar el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios a unos «requisitos».

57. El artículo 4, punto 7, de la Directiva sobre servicios define este concepto de «requisito» como «cualquier obligación, prohibición, condición o límite previstos en las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros o derivados de la jurisprudencia, de las prácticas administrativas, de las normas de los colegios profesionales o de las normas colectivas de asociaciones o de organismos profesionales».

58. Sin embargo, si la respuesta fuera afirmativa, sería preciso, con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre servicios, que dicha tasa fuera no discriminatoria en relación con la nacionalidad o la residencia del prestador, necesaria para mantener el orden público o proteger la salud pública o el medio ambiente y proporcionada en relación con el objetivo que se persigue.

59. Sin prejuzgar una respuesta definitiva sobre este particular, me permito hacer un comentario sobre esta cuestión y, más en particular, sobre la lógica que subyace en el apartado 12 de la petición de decisión prejudicial, según el cual, el coste de investigar y perseguir a las personas que explotan sex-shops sin autorización debe ser soportado por los titulares de las autorizaciones, por ser ellos los que se benefician de que el acceso al servicio esté restringido por un sistema de cuotas de autorizaciones.

60. Esta lógica concibe el régimen de autorización como un medio para garantizar un «monopolio» que favorece a algunos operadores que son miembros de un «club» cuyo acceso está restringido y sujeto al pago de una tasa que permitiría a sus miembros asegurarse de que dicho «club» sigue siendo restringido. Esto parece contrario a la finalidad de la Directiva sobre servicios de crear «un mercado competitivo de servicios», facilitando el «acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio».²⁷

2. Compatibilidad del régimen de autorización de tipo B con el artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios

61. Continuaré mi razonamiento tratando la cuestión de si la segunda parte de la tasa cobrada por la Junta Municipal del Distrito de Westminster al Sr. Hemming y otros desde que presentaron sus solicitudes de autorización y que corresponde al coste de gestión y de policía del régimen de autorización constituye un «gasto» en el sentido del artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios, extremo sobre el que el órgano jurisdiccional remitente parece tener dudas, al ser reembolsable en caso de denegación de la solicitud.²⁸

26 — Véase, en este sentido, la sentencia *R (Hemming and others) c. Westminster City Council* [2015] UKSC 25, apartado 17, en la que el órgano jurisdiccional remitente considera que «una tasa como ésta debiera cumplir los requisitos mencionados en la sección 2 del capítulo III y en la sección 1 del capítulo IV [de la Directiva sobre servicios]».

27 — Véanse los considerandos 2, 5, 8 y 9 de la Directiva sobre servicios.

28 — Véase la sentencia *R (Hemming and others) c. Westminster City Council* [2015] UKSC 25, apartados 23 y 24.

62. Debo señalar que el anexo 3, apartado 19, de la Ley de 1982 impone la obligación de pagar la tasa al «solicitante de la concesión, renovación o traspaso de una autorización» (el subrayado es mío) y no al «autorizado». En otros términos, no se examinará una solicitud de autorización si no se ha abonado dicha tasa al presentar la solicitud, como reconoce la Junta Municipal del Distrito de Westminster en el punto 15 de sus observaciones escritas.²⁹ A estos efectos, el hecho de si dicho abono constituye una fianza, como sostiene la Junta Municipal del Distrito de Westminster, o no, o de si la Junta Municipal adquiere el importe irreversiblemente es irrelevante.

63. Por lo tanto, contrariamente a lo que sostiene la Junta Municipal del Distrito de Westminster, la tasa controvertida constituye un gasto (a saber, el pago obligatorio de un determinado importe) que está «ocasionado» por los procedimientos y trámites de autorización, en el sentido del artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios.

64. Para que un gasto como el controvertido en el procedimiento principal sea conforme al artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios, debe ser «razonable[...] y proporcional[...] a los costes de los procedimientos de autorización y no exceder el coste de los mismos».

i) Un coste «proporcional [...] a los costes de los procedimientos de autorización y [que] no exced[a] el coste de los mismos».

65. Para dirimir esta cuestión, es preciso, antes que nada, preguntarse si los costes de gestión y de policía del régimen de autorización están incluidos en el concepto de «costes de los procedimientos» de autorización.

66. Según el Gobierno neerlandés, el concepto de «costes de los procedimientos de autorización» contempla, a la vez, los gastos de tramitación de la solicitud de autorización y los gastos de gestión del régimen de autorización.

67. A este respecto, se basa en una declaración realizada por la Comisión en mayo de 2006, según la cual los costes de los procedimientos incluyen los «gastos ocasionados por la gestión, el control y la policía»³⁰ del régimen de autorización.

68. Alega que esta declaración contradice la tesis sostenida por la Comisión en sus observaciones escritas, según la cual no puede considerarse que una tasa por los gastos de las acciones contra quienes exploten sex-shops sin autorización esté incluida en los procedimientos de autorización, en la tramitación de las solicitudes de autorización ni en los gastos conexos.

69. Durante la vista, la Comisión negó que exista una contradicción entre su declaración de 2006 y sus observaciones escritas, sosteniendo que una autoridad competente para conceder autorizaciones puede hacer pagar a los solicitantes los costes de gestión, de control y de policía de un régimen de autorización, siempre que se trate de costes ciertos y reales, pero que, en este caso, el coste de investigar y perseguir a las personas que explotan sex-shops sin autorización no constituye «un coste en el que ya se haya incurrido realmente» («costs actually incurred»).

70. En mi opinión, los términos «coste de los mismos» utilizados al final de la segunda frase del artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios se refieren a los términos «costes de los procedimientos de autorización» ya utilizados en esa frase que, a su vez, se refieren a los «procedimientos y trámites de autorización» mencionados en la primera frase de dicha disposición.

29 — «[...] it is correct to say that the applicant is required to pay that second part of the fee at the time of application [...]» («es correcto afirmar que el solicitante está obligado a pagar la segunda parte de la tasa en el momento en que presente la solicitud»).

30 — «[...] costs incurred in the management, control and enforcement». La traducción es mía.

71. A este respecto, debo señalar que, aunque los términos «procedimientos y trámites de autorización» no aparecen definidos en la Directiva sobre servicios, no deben confundirse con el «régimen de autorización» definido en el artículo 4, punto 6, de dicha Directiva.

72. Durante la vista, la Junta Municipal del Distrito de Westminster ha sostenido que la segunda parte de la tasa controvertida cubría el coste de investigar y perseguir tanto a las personas que explotaban sex-shops sin autorización como a los titulares de una autorización, en caso de que incumplan las condiciones de su autorización.

73. Pues bien, incluso suponiendo que el coste de investigar y perseguir a los titulares de autorizaciones pueda formar parte del coste del régimen de autorización,³¹ no puede ocurrir lo mismo con el coste de investigar y perseguir a terceros que exploten sex-shops sin autorización, dado que las actividades de estos últimos no forman parte del régimen de autorización.

74. Además, no cabe concebir que la gestión y la policía de un régimen de autorización, incluso referida a las infracciones cometidas por los titulares de una autorización, formen parte de los «procedimientos y trámites de autorización», puesto que no se trata de actividades dirigidas a obtener una autorización, sino de actividades posteriores a la misma. En cuanto a la represión de las infracciones de los operadores que explotan sex-shops sin autorización, su relación con los «procedimientos y trámites de autorización» es aún menor y su objeto son los comportamientos de terceros en relación con los titulares de autorizaciones.

75. Por lo tanto, se desprende de la redacción de la segunda frase del artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios que los gastos de tramitación de una solicitud de autorización no pueden incluir gastos distintos de aquellos en los que incurra la autoridad competente en la tramitación administrativa de la solicitud de autorización. Por lo tanto, no pueden ser superiores a lo necesario para cubrir los costes reales del procedimiento de autorización.

76. La sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-400/08, EU:C:2011:172) respalda completamente mi interpretación del artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios. En efecto, las tasas de las que se trataba en dicha sentencia, se calculaban sobre la base de los costes totales de tramitación administrativa generados en los años 1994 y 1995 por las solicitudes de autorización para el establecimiento de superficies comerciales divididos entre los metros cuadrados correspondientes a cada solicitud de autorización.

77. Es evidente que dichas tasas no tenían en cuenta elementos posteriores al procedimiento de autorización, como, por ejemplo, los gastos relacionados con la gestión y la policía del régimen de autorización. Por ese motivo, el Tribunal de Justicia declaró en el apartado 129 de la sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-400/08, EU:C:2011:172), que el importe de la tasa era «razonable, sin desviarse significativamente de los costes reales en cada caso concreto».

78. El Sr. Hemming y otros se apoyaron en esa sentencia ante el Court of Appeal (England & Wales) [Tribunal de Apelación (Inglaterra y País de Gales)],³² el cual, basándose en la misma estimó, con razón, a mi entender, que los Estados miembros no podían imponer gastos superiores a los costes del procedimiento de autorización y registro.³³

31 — Me pregunto si las sanciones pecuniarias que se lleguen a imponer no debieran deducirse del coste global del sistema.

32 — También se basaron en la sentencia de 19 de septiembre de 2006, *i-21 Germany y Arcor* (C-392/04 y C-422/04, EU:C:2006:586), que no es, sin embargo, de gran ayuda para el presente asunto, pues el artículo 11 de la Directiva 97/13/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 1997, relativa a un marco común en materia de autorizaciones generales y licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones (DO 1997, L 117, p. 15) autorizaba expresamente a los Estados miembros a incluir los costes de gestión, de control y de policía del régimen de autorización en el canon impuesto por la obtención de una licencia.

33 — Véase la sentencia R (*Hemming and others*) c. *The Lord Mayor and Citizens of Westminster* [2013] EWCA Civ 591, apartados 80 a 84 y 88.

79. Consta, en el presente asunto, que el importe total de la tasa de que se trata no sólo es ampliamente superior al coste de la tramitación administrativa de las solicitudes de concesión o de renovación de las autorizaciones para explotar sex-shops, sino, lo que es más importante, que también incluye gastos no soportados por la Junta Municipal del Distrito de Westminster en el procedimiento de autorización, como es el caso del coste de investigar y perseguir a las personas que explotan sex-shops sin autorización.

ii) Gasto «razonable»

80. Analizaré esta cuestión a mayor abundamiento, dado que el requisito de que el gasto sea «razonable» se añade al de que sea «proporcional[...] [...] y no exced[a] el coste de los [procedimientos]», que considero incumplido.

81. Si bien es verdad, como señala el órgano jurisdiccional remitente, que el Tribunal de Justicia aún no ha tenido la ocasión de pronunciarse acerca de la interpretación que ha de darse al artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios,³⁴ en el asunto que dio lugar a la sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-400/08, EU:C:2011:172), sí tuvo ocasión de examinar la compatibilidad con la libertad de establecimiento de unas tasas introducidas por una ley española antes de la entrada en vigor de la Directiva sobre servicios y correspondientes a la tramitación de una solicitud de autorización para el establecimiento de superficies comerciales en Cataluña (España).

82. Dado que el importe de dichas tasas se había calculado inicialmente dividiendo los costes de tramitación generados en 1994 y 1995 por el número de metros cuadrados solicitados correspondientes a esos años y que desde entonces ha ido actualizándose en función de la inflación, la Comisión sostuvo que dichas tasas, al no guardar relación con el coste del procedimiento de tramitación de la licencia comercial, eran desproporcionadas.³⁵

83. El Tribunal de Justicia desestimó dicho argumento, al considerar que «[ese] método de determinación del importe de las tasas adeudadas refleja la totalidad de los costes de tramitación de una forma *razonable, sin desviarse significativamente de los costes reales en cada caso concreto*. Además, su método de cálculo, consistente en un importe fijo por metro cuadrado, tiene la ventaja de que permite prever el coste del procedimiento de tramitación con absoluta transparencia».³⁶

84. Sin embargo, el Tribunal de Justicia no proporcionó criterios específicos idóneos para valorar la razonabilidad de un gasto o tasa, sino que la sentencia se centró más bien en la proporcionalidad de la tasa y en que ésta no debe superar los costes reales del procedimiento de autorización.

85. En mi opinión, para que un gasto sea «razonable» en el sentido del artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios, es preciso que los elementos que se tengan en cuenta en el cálculo de la tasa, así como el método de cálculo pueda explicarse de una forma lógica.³⁷

34 — Véase la sentencia R (Hemming and others) c. Westminster City Council [2015] UKSC 25, apartado 24.

35 — Véase la sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-400/08, EU:C:2011:172), apartados 127 y 128.

36 — Véase la sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-400/08, EU:C:2011:172), apartado 129. El subrayado es mío.

37 — Dado que el presente asunto procede del Reino Unido, me remito, en este punto, al célebre intento de Lord Greene de definir el término «razonable» en Derecho administrativo (sentencia Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation [1948] 1 KB 223, p. 229).

86. A este respecto, el Tribunal de Justicia solicitó al Westminster City Council que detallara por escrito los factores tomados en consideración para llegar al importe de 2 667 GBP y 26 435 GBP, así como el método utilizado para el cálculo de las tasas. La Junta Municipal del Distrito de Westminster respondió a esta pregunta aportando los dos testimonios de su «service manager — noise and licensing» ante el High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Tribunal Superior de Justicia (Inglaterra y País de Gales), Sala de lo Civil (Sección de lo Contencioso-Administrativo)], así como los documentos adjuntos a los mismos.

87. La Junta Municipal del Distrito de Westminster explicó que, de acuerdo con esos testimonios, los costes del régimen de autorización se repartían en tres categorías, a saber, los costes directos (como, por ejemplo, imprenta y publicidad), los costes relacionados con las autorizaciones, pero con servicios de la Junta Municipal del Distrito de Westminster distintos del servicio de autorizaciones (como, por ejemplo, recursos humanos y servicio jurídico), y los costes de la policía del régimen de autorización.

88. Sin embargo, en su respuesta escrita a la pregunta planteada por el Tribunal de Justicia, la Junta Municipal del Distrito de Westminster no ha explicado cómo del importe total del presupuesto dedicado al régimen de autorización de sex-shops, llega a las tasas de 2 667 GBP y 26 435 GBP exigidas por las solicitudes de concesión o renovación de autorizaciones para la explotación de sex-shops.

89. Durante la vista, la Junta Municipal del Distrito de Westminster no pudo justificar el hecho de que la tasa en cuestión no hubiera sufrido modificaciones durante el período de referencia, ni reflejara, al parecer, una serie de elementos tales como los ingresos totales obtenidos por las tasas o el déficit o superávit en relación con el coste real de la gestión y de la policía del sistema de autorización, que, según la Junta Municipal del Distrito de Westminster, sí varía de año en año. Tampoco parece que la Junta Municipal del Distrito de Westminster haya tenido en cuenta los ingresos procedentes de las multas y otras sanciones pecuniarias impuestas a las personas que explotan sex-shops, sean o no titulares de una autorización.³⁸

90. Por estas razones, la segunda parte de la tasa controvertida en el presente asunto no puede considerarse, en mi opinión, un gasto «razonable».

91. Por estos motivos, sin perjuicio de un análisis más en profundidad por parte del órgano jurisdiccional remitente, propongo al Tribunal de Justicia que conteste a la primera cuestión en el sentido de que el artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios debe interpretarse en el sentido de que no permite a la autoridad competente de un Estado miembro tener en cuenta, a la hora de calcular la tasa devengada por la concesión o renovación de una autorización, los costes de gestión y de policía del régimen de autorización, aun cuando la parte correspondiente a tales costes sea reembolsable en caso de desestimación de la solicitud de concesión o de renovación de la autorización de que se trate.

C. Sobre la segunda cuestión prejudicial

92. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente interroga al Tribunal de Justicia acerca de si la respuesta a la primera cuestión depende de otras circunstancias tales como la posibilidad de que la parte de la tasa correspondiente a los costes de gestión y de policía del régimen de autorización implique costes o pérdidas para los solicitantes de la autorización, la cuantía de dicha parte y la duración de la autorización, así como el ahorro del coste en la tramitación administrativa de las solicitudes de autorización que supone el pago por adelantado de dicha parte de la tasa.

³⁸ — El anexo 3, apartado 22, punto 1, de la Ley de 1982 prevé multas de hasta 20 000 GBP.

93. A la vista de mi respuesta a la primera pregunta, no es necesario contestar a la segunda cuestión, dado que de dicha respuesta se desprende con claridad que la misma idea de imponer a los solicitantes de una autorización una tasa, una parte de la cual corresponde a los costes de gestión y de policía del régimen de autorización, constituye un gasto contrario al artículo 13, apartado 2, de la Directiva sobre servicios.

VI. Conclusión

94. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido):

«El artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, debe interpretarse en el sentido de que no permite a la autoridad competente de un Estado miembro tener en cuenta, a la hora de calcular la tasa devengada por la concesión o renovación de una autorización, los costes de gestión y de policía del régimen de autorización, aun cuando la parte correspondiente a tales costes sea reembolsable en caso de desestimación de la solicitud de concesión o de renovación de la autorización de que se trate.»