Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 8 de mayo de 2019*

«Procedimiento prejudicial — Artículo 49 TFUE — Artículos 15, apartado 2, y 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios — Restricción — Decisión de cierre de un establecimiento comercial con efecto inmediato — Falta de motivación — Razones imperiosas de interés general — Prevención de la comisión de delitos de que pueden ser víctimas las personas que se dedican a la prostitución — Protección de la salud pública — Carácter proporcionado de la restricción de la libertad de establecimiento — Artículos 47 y 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales — Tutela judicial efectiva — Derecho de defensa — Principio general del derecho a una buena administración»

En el asunto C-230/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Tirol, Austria), mediante resolución de 27 de marzo de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 30 de marzo de 2018, en el procedimiento entre

PI

y

Landespolizeidirektion Tirol,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por la Sra. C. Toader, Presidenta de Sala, y los Sres. A. Rosas y M. Safjan (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de PI, por el Sr. A. Zelinka, Rechtsanwalt;

– en nombre de la Landespolizeidirektion Tirol, por el Sr. C. Schmalzl, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. G. Hesse, en calidad de agente;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. H. Krämer y L. Malferrari, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: alemán.

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 15, apartado 2, 41, 47 y 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre PI y la Landespolizeidirektion Tirol (Dirección Regional de la Policía de Tirol, Austria; en lo sucesivo, «Dirección Regional»), en relación con la legalidad del cierre de un establecimiento comercial gestionado por PI.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Carta

3 El artículo 15 de la Carta, titulado «Libertad profesional y derecho a trabajar», establece:

«1. Toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada.

2. Todo ciudadano de la Unión tiene libertad para buscar un empleo, trabajar, establecerse o prestar servicios en cualquier Estado miembro.

[…]»

4 Las Explicaciones sobre la Carta (DO 2007, C 303, p. 17) indican, en relación con el artículo 15, apartado 2, de esta, que esta disposición incorpora las tres libertades garantizadas por los artículos 26 TFUE, 45 TFUE, 49 TFUE y 56 TFUE, es decir, la libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.

5 A tenor del artículo 16 de la Carta, titulado «Libertad de empresa»:

«Se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.»

6 Las Explicaciones sobre la Carta indican, en relación con el artículo 16 de esta, que esta disposición se basa en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por la que se han reconocido la libertad de ejercer una actividad económica o mercantil y la libertad contractual, y en el artículo 119 TFUE, apartados 1 y 3, que reconoce la libre competencia.

7 El artículo 35 de la Carta, titulado «Protección de la salud», está redactado en los siguientes términos:

«Toda persona tiene derecho a acceder a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales. […]»

8 El artículo 41 de la Carta, titulado «Derecho a una buena administración», dispone:

«1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;

b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;

c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

[…]»

9 El artículo 47 de la Carta, titulado «Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial», está redactado en los siguientes términos:

«Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.

[…]»

10 El artículo 48 de la Carta, titulado «Presunción de inocencia y derechos de la defensa», dispone en su apartado 2:

«Se garantiza a todo acusado el respeto de los derechos de la defensa.»

11 El artículo 51 de la Carta, titulado «Ámbito de aplicación», establece en su apartado 1:

«Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. […]»

12 El artículo 52 de la Carta, titulado «Alcance e interpretación de los derechos y principios», preceptúa que:

«1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

2. Los derechos reconocidos por la presente Carta que constituyen disposiciones de los Tratados se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites determinados por estos.

[…]

7. Las explicaciones elaboradas para guiar en la interpretación de la presente Carta serán tenidas debidamente en cuenta por los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros.»

Directiva 2006/123/CE

13 El artículo 4 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36), titulado «Definiciones», está redactado en los siguientes términos:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

[…]

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

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;

[…]»

14 El capítulo III de esta Directiva, titulado «Libertad de establecimiento de los prestadores», recoge en la sección 1 («Autorizaciones»), los artículos 9 a 13.

15 El artículo 9 de dicha Directiva, titulado «Regímenes de autorización», dispone en su apartado 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.»

16 El artículo 10 de la misma Directiva, titulado «Condiciones para la concesión de la autorización», establece lo siguiente en su apartado 1:

«Los regímenes de autorización deberán basarse en criterios que delimiten el ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades competentes con el fin de que dicha facultad no se ejerza de forma arbitraria.»

17 La sección 2 («Requisitos prohibidos o supeditados a evaluación») del capítulo III de la Directiva 2006/123 contiene los artículos 14 y 15 de esta.

Derecho austriaco

18 El artículo 14 de la Tiroler Landes-Polizeigesetz (Ley de Policía del estado federado de Tirol), de 6 de julio de 1976 (LGBl. n.º 60/1976), en la versión resultante de su última modificación (LGBl. n.º 56/2017) (en lo sucesivo, «Ley de Policía»), titulado «Prohibición», establece:

«Queda prohibido:

a) tolerar actos sexuales sobre el propio cuerpo a título profesional o realizar actos sexuales a título profesional (prostitución) fuera de los prostíbulos autorizados (artículo 15);

[…]»

19 El artículo 15 de esta Ley, titulado «Autorización de explotación de un prostíbulo», dispone en su apartado 1:

«Se considerará prostíbulo el establecimiento en el que se ejerce la prostitución. No podrá explotarse un prostíbulo sin una autorización (autorización de explotación de un prostíbulo).»

20 El artículo 19 de dicha Ley, titulado «Disposición penal», establece lo siguiente en su apartado 2:

«Quien explote un prostíbulo sin autorización, en el sentido del artículo 15, incurrirá en infracción administrativa y será sancionado con multa de hasta 36 000 euros y, en caso de imposibilidad de pago, quedará sujeto a responsabilidad personal subsidiaria de hasta cuatro semanas.»

21 A tenor del artículo 19a de la misma Ley, titulado «Inspección y cierre de un prostíbulo»:

«1. Cuando, sobre la base de hechos concretos, existan sospechas fundadas de que se ha cometido una infracción administrativa con arreglo al artículo 19, apartados 1 o 2, las autoridades competentes y los agentes de los cuerpos de seguridad del Estado podrán […] entrar en los edificios o locales que aparentemente se estén destinando al ejercicio ilegal de la prostitución. Los propietarios o arrendatarios de dichos edificios o locales deberán permitir el acceso a sus edificios o locales. Se permitirá emplear la facultad de coerción directa.

[…]

3. Cuando, sobre la base de hechos concretos, existan sospechas fundadas de que se ha cometido una infracción administrativa con arreglo al artículo 19, apartado 2, y quepa suponer que prosigue la explotación ilegal de un prostíbulo, la autoridad competente podrá adoptar, aun sin procedimiento previo, las medidas necesarias para poner fin a dicha explotación, en particular el cierre *in situ* del prostíbulo.

4. A instancia de la persona que explotaba el establecimiento hasta entonces o del propietario de los locales utilizados como prostíbulo, la autoridad competente revocará mediante resolución las medidas adoptadas con arreglo al apartado 3, en el supuesto de que el solicitante pueda:

a) presentar una autorización de explotación de un prostíbulo o bien

b) garantizar que no se reanudará la explotación del prostíbulo tras la revocación de las medidas adoptadas con arreglo al apartado 3.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

22 PI, nacional búlgara, ofrecía servicios de masajes en virtud de una licencia de actividad económica expedida el 9 de febrero de 2011 por el Stadtmagistrat Innsbruck (Administración municipal de Innsbruck, Austria). Regentaba un centro de masajes situado en esa ciudad.

23 El 12 de diciembre de 2017, dos agentes de la Dirección Regional llevaron a cabo una inspección en el centro de masajes de PI. Tras llegar a la conclusión de que en ese centro se ofrecían servicios sexuales a los clientes, a saber, masajes desnudos y masajes eróticos, dichos agentes decidieron, ese mismo día, hacia las 20.30 horas, cerrar dicho centro por presunta infracción del artículo 19, apartado 2, de la Ley de Policía (en lo sucesivo, «decisión de 12 de diciembre de 2017»). En consecuencia, se colocaron precintos oficiales en el referido centro.

24 PI fue informada oralmente de esa decisión inmediatamente antes de que se cerrase su centro. No se le expidió ninguna confirmación del cierre ni recibió ningún documento en que se expusieran los motivos por los que se había adoptado dicha decisión.

25 El 13 de diciembre de 2017, PI contrató a un abogado para defender sus intereses y, durante los días siguientes, este intentó acceder al expediente policial en varias ocasiones. Sin embargo, el acceso le fue denegado con el argumento de que, en el supuesto de medidas administrativas como las medidas de las que era objeto PI, no se autorizaba tal acceso, habida cuenta de que no se había incoado un proceso penal contra ella.

26 El 14 de diciembre de 2017, PI solicitó la anulación de la decisión de 12 de diciembre de 2017 y, el 29 de diciembre de 2017, la Dirección Regional estimó dicha solicitud. La resolución adoptada por esta autoridad administrativa no contenía ninguna motivación sobre el cierre ni sobre las razones que habían conducido a anular la decisión de 12 de diciembre de 2017.

27 El 18 de diciembre de 2017, PI interpuso ante el tribunal remitente, el Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Tirol, Austria), un recurso por el que solicitaba que se declarase ilegal el cierre de su centro de masajes.

28 Dado que la Dirección Regional no comunicó los documentos y los hechos pertinentes relativos a este asunto, el tribunal remitente determinó él mismo las circunstancias de hecho.

29 El tribunal remitente señala que, con arreglo a la normativa nacional, una decisión de cierre de un establecimiento comercial, como el centro de masajes de PI, surte efectos desde el momento de su adopción. Habida cuenta de que el objetivo de esa normativa es la lucha contra la prostitución ilegal, es necesario que las autoridades competentes puedan adoptar medidas en el marco de su facultad de coerción.

30 A instancia de la persona interesada, tal decisión puede ser anulada por la autoridad administrativa —en el presente asunto, la Dirección Regional—, con efectos hacia el futuro, o por un órgano jurisdiccional —en el presente asunto, el tribunal remitente—, que puede controlar la legalidad de dicha decisión.

31 Sin embargo, contrariamente a los demás procedimientos nacionales que implican el ejercicio de la facultad de coerción por parte de las autoridades, la normativa relativa al procedimiento controvertido en el litigio principal no exige que dichas autoridades, tras el ejercicio de dicha facultad, motiven su decisión por escrito. Pues bien, la obligación de motivar por escrito una decisión adoptada en el marco del ejercicio de esa facultad tiene por objeto obligar a la autoridad de que se trate a comprobar de nuevo la legalidad de su intervención.

32 El tribunal remitente considera que, a falta de un documento escrito en el que se expongan los motivos en que se basa la decisión adoptada por la autoridad competente en el marco de un procedimiento como el controvertido en el litigio principal, el destinatario de tal decisión queda privado de la posibilidad de consultar el expediente del asunto, de tomar conocimiento de las pruebas obtenidas por esa autoridad y de expresar su punto de vista al respecto. Solo de manera indirecta, con ocasión de un recurso interpuesto contra las medidas adoptadas por dicha autoridad, puede el destinatario conocer los motivos por los que la misma autoridad alberga sospechas de que se ha cometido un acto ilegal.

33 Además, las posibilidades de impugnar la decisión de que se trata no son suficientes.

34 En efecto, según el artículo 19a, apartado 4, de la Ley de Policía, la anulación, por parte de la autoridad competente, de su decisión sobre el cierre del establecimiento de que se trate solo puede darse en dos supuestos, a saber, cuando el destinatario de esta decisión pueda presentar una autorización de explotación de un prostíbulo o bien cuando pueda garantizar que no se reanudará la explotación del prostíbulo tras la anulación de la decisión de cierre.

35 No obstante, en lo que respecta a la decisión de 12 de diciembre de 2017, el tribunal remitente no está facultado para controlar la fundamentación de las circunstancias de hecho que dieron lugar a esta decisión, ya que dicho tribunal únicamente es competente para apreciar si un agente de policía estaba habilitado, en concreto, para sospechar que existía una actividad ilegal.

36 En estas circunstancias, el Landesverwaltungsgericht Tirol (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Tirol) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 15, apartado 2, de la [Carta] en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como el artículo 19[a], apartado 3, de la [Ley de Policía], que permite a los órganos de una autoridad, incluso sin un procedimiento administrativo previo, adoptar medidas coercitivas directas, que no tienen carácter de medidas provisionales, como, en particular, proceder *in situ* al cierre inmediato de un establecimiento?

2) ¿Debe interpretarse el artículo 47 de la [Carta], en relación, en su caso, con los artículos 41 y 52 de esta, teniendo en cuenta los principios de igualdad de armas y de tutela judicial efectiva, en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como el artículo 19[a], apartados 3 y 4, de la [Ley de Policía], que contempla la adopción de medidas coercitivas directas de hecho, como el cierre de un establecimiento, sin formalidades escritas ni confirmación a la persona afectada?

3) ¿Debe interpretarse el artículo 47 de la [Carta], en relación, en su caso, con los artículos 41 y 52 de esta, teniendo en cuenta el principio de igualdad de armas, en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como el artículo 19[a], apartados 3 y 4, de la [Ley de Policía], que, para la anulación de medidas coercitivas directas de hecho, adoptadas sin procedimiento previo, como el cierre de un establecimiento, exige a la persona afectada por tales medidas de hecho que presente una solicitud motivada al respecto?

4) ¿Debe interpretarse el artículo 47 de la [Carta], en relación con el artículo 52 de esta, a la luz de la tutela judicial efectiva, en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como el artículo 19[a], apartado 4, de la [Ley de Policía], que solo reconoce un derecho de solicitud limitado a determinados supuestos para la anulación de medidas coercitivas de hecho, como el cierre de un establecimiento?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad

37 En sus observaciones escritas, el Gobierno austriaco sostiene que la cuarta cuestión prejudicial es inadmisible, como lo son, en parte, las cuestiones prejudiciales segunda y tercera, en la medida en que estas últimas se refieren al artículo 19a, apartado 4, de la Ley de Policía, que establece la posibilidad de que la autoridad competente anule las medidas de que se trate.

38 En efecto, la Dirección Regional revocó la medida de cierre del centro de PI y ordenó que se retiraran los precintos oficiales colocados en dicho centro. En estas circunstancias, la disposición mencionada en el apartado anterior ya no es aplicable en el litigio principal, que tiene por objeto, no un control administrativo, sino un control judicial de las medidas de que se trata.

39 A este respecto, debe observarse que, como se desprende del expediente que obra en poder del Tribunal de Justicia, el litigio principal tiene por objeto el control de la legalidad de la decisión de 12 de diciembre de 2017, por la que se ordenó el cierre del centro de PI y contra la que se interpuso un recurso antes de que tal decisión fuese anulada, el 29 de diciembre de 2017, por la Dirección Regional.

40 Resulta importante recordar también que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el contexto de hecho y normativo definido bajo su responsabilidad, cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional solo es posible cuando resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o también cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los datos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones que se le plantean, así como para comprender las razones por las que el órgano jurisdiccional remitente necesita que se le responda a estas cuestiones a fin de resolver el litigio de que conoce (sentencia de 14 de febrero de 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, apartado 48 y jurisprudencia citada).

41 En el presente asunto, cabe señalar que el tribunal remitente es el más indicado para apreciar si, a la luz del Derecho nacional, PI tiene interés en ejercitar una acción. En consecuencia, procede concluir que las cuestiones prejudiciales segunda a cuarta son admisibles.

Observaciones preliminares

42 Con carácter preliminar, debe recordarse que, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este Tribunal proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde al Tribunal de Justicia reformular en su caso las cuestiones prejudiciales que se le han planteado. En efecto, el Tribunal de Justicia tiene la misión de interpretar cuantas disposiciones del Derecho de la Unión sean necesarias para que los órganos jurisdiccionales nacionales puedan resolver los litigios que se les hayan sometido, aun cuando tales disposiciones no se mencionen expresamente en las cuestiones remitidas por dichos órganos jurisdiccionales (sentencia de 19 de diciembre de 2018, AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, apartado 34 y jurisprudencia citada).

43 En el presente asunto, aunque si bien, desde un punto de vista formal, el tribunal remitente ha limitado sus cuestiones prejudiciales a la interpretación de los artículos 15, apartado 2, 41, 47 y 52 de la Carta, tal circunstancia no obsta para que el Tribunal de Justicia proporcione a ese órgano jurisdiccional todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que puedan serle útiles para enjuiciar el asunto del que conoce, con independencia de que dicho órgano haya hecho o no referencia a ellos en el enunciado de sus cuestiones. A este respecto, corresponde al Tribunal de Justicia extraer del conjunto de datos aportados por el tribunal remitente y, especialmente, de la motivación de la resolución de remisión, los elementos del Derecho de la Unión que requieren una interpretación, teniendo en cuenta el objeto del litigio principal (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2018, AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, apartado 35 y jurisprudencia citada).

44 Como se desprende del expediente que obra en poder del Tribunal de Justicia, PI, nacional búlgara, ejerce en Austria una actividad por cuenta propia, a saber, la explotación de un centro de masajes.

45 Para resolver el recurso del que conoce, el tribunal remitente desea saber si el Derecho de la Unión se opone a una normativa nacional que dispone que un establecimiento comercial, como el controvertido en el litigio principal, puede cerrarse con efecto inmediato mediante una decisión de una autoridad nacional basada en la sospecha de que en dicho establecimiento se ejerce una actividad de prostitución sin la debida autorización, sin garantizar a la persona que explota dicho establecimiento el respeto de determinados derechos procesales.

46 A este respecto, procede comenzar señalando que la actividad descrita en el apartado 44 de la presente sentencia constituye un servicio, en el sentido del artículo 57 TFUE, prestado en el territorio de un Estado miembro por una nacional de otro Estado miembro. Además, la explotación de un centro de masajes en el territorio de otro Estado miembro está comprendida en el ámbito de aplicación de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios con arreglo a los artículos 49 TFUE y siguientes.

47 Suponiendo que la actividad de PI incluya además la explotación de un establecimiento en el que se ofrecen servicios de prostitución, debe recordarse que la prostitución constituye una prestación de servicios remunerada (sentencia de 20 de noviembre de 2001, Jany y otros, C-268/99, EU:C:2001:616, apartado 49) y que una actividad consistente en la explotación de un establecimiento de prostitución queda comprendida en el ámbito de la libertad de establecimiento, en el sentido del artículo 49 TFUE y de los artículos 9 a 15 de la Directiva 2006/123, cuando es ejercida por una duración indeterminada y por medio de una infraestructura estable (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 2015, Trijber y Harmsen, C-340/14 y C-341/14, EU:C:2015:641, apartados 67 a 77).

48 Por lo tanto, si en el presente asunto resulta que la actividad de PI es ejercida por una duración indeterminada y por medio de una infraestructura estable, extremo este que corresponderá comprobar al tribunal remitente, esta actividad quedará comprendida en la libertad de establecimiento, en el sentido del artículo 49 TFUE y de los artículos 9 a 15 de la Directiva 2006/123.

49 De la resolución de remisión se desprende que la normativa nacional aplicable en el litigio principal supedita el ejercicio de la prostitución a la obtención de una autorización.

50 En cuanto a la Directiva 2006/123, cuyos artículos 9 a 13 establecen los requisitos que ha de satisfacer un régimen de autorización, debe señalarse que las cuestiones planteadas en el marco de la presente petición de decisión prejudicial no se refieren a la legalidad del régimen nacional que rige el ejercicio de las actividades de prostitución como tal, sino a la conformidad con el Derecho de la Unión de una medida de cierre de un establecimiento comercial sin determinadas garantías procesales.

51 En estas circunstancias, debe responderse a las cuestiones prejudiciales planteadas a la luz del artículo 49 TFUE, y no de la Directiva 2006/123.

52 En cuanto al artículo 15, apartado 2, de la Carta, mencionado en la primera cuestión prejudicial, este consagra la libertad para establecerse o prestar servicios en cualquier Estado miembro.

53 Se desprende de las Explicaciones sobre la Carta —las cuales, de conformidad con el artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo tercero, y con el artículo 52, apartado 7, de la Carta, deben tenerse en cuenta para la interpretación de esta— que el artículo 15, apartado 2, de la Carta incorpora las tres libertades garantizadas por los artículos 26 TFUE, 45 TFUE, 49 TFUE y 56 TFUE, es decir, la libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.

54 A este respecto, debe señalarse que, aunque el tribunal remitente no hace referencia en su petición de decisión prejudicial al artículo 16 de la Carta, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que esta disposición remite, en particular, al artículo 49 TFUE, que garantiza el ejercicio de la libertad fundamental de establecimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de febrero de 2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, apartado 22).

55 Por lo tanto, el hecho de mencionar, por lo que se refiere a la libertad de establecimiento, el artículo 15, apartado 2, de la Carta implica, en el contexto del asunto que es objeto del litigio principal, que se aprecie igualmente el respeto de dicha libertad a la luz del artículo 16 de la Carta.

56 En cuanto al artículo 41 de la Carta, mencionado en las cuestiones prejudiciales segunda y tercera, es preciso observar que se desprende claramente del tenor de esta disposición que esta va dirigida, no a los Estados miembros, sino únicamente a las instituciones, órganos y organismos de la Unión (sentencia de 13 de septiembre de 2018, UBS Europe y otros, C-358/16, EU:C:2018:715, apartado 28 y jurisprudencia citada). De ello resulta que el artículo 41 de la Carta no es pertinente en el litigio principal.

57 Sin embargo, esa disposición refleja un principio general del Derecho de la Unión según el cual el derecho a una buena administración encierra la obligación para la Administración de motivar sus decisiones (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de julio de 2014, YS y otros, C-141/12 y C-372/12, EU:C:2014:2081, apartado 68). La obligación que incumbe a la Administración de motivar una decisión de modo suficientemente específico y concreto para que el interesado pueda comprender las razones de la denegación que se opone a su solicitud constituye el corolario del principio del respeto del derecho de defensa (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de noviembre de 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, apartado 88, y de 11 de diciembre de 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, apartado 38).

58 Por lo tanto, de las anteriores consideraciones se desprende que, mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente desea saber, en esencia, si el artículo 49 TFUE, los artículos 15, apartado 2, 16, 47 y 52 de la Carta y el principio general del derecho a una buena administración deben interpretarse en el sentido de que, en circunstancias como las que son objeto del litigio principal, se oponen a una normativa nacional que dispone que una autoridad administrativa puede decidir cerrar un establecimiento comercial con efecto inmediato basándose en que sospecha que en ese establecimiento se ejerce una actividad de prostitución sin la autorización requerida por esa normativa nacional, en la medida en que dicha normativa, en primer lugar, no exige que tal decisión esté motivada fáctica y jurídicamente por escrito y se comunique a su destinatario; en segundo lugar, exige que la solicitud de anulación de esa decisión que presente su destinatario sí esté motivada y, en tercer lugar, limita los motivos en los que puede basarse el órgano administrativo competente para anular dicha decisión.

Sobre las cuestiones prejudiciales

59 Conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, constituye una restricción en el sentido del artículo 49 TFUE cualquier medida nacional que, aun cuando sea aplicable sin discriminación por razón de la nacionalidad, prohíba, obstaculice o haga menos atractivo el ejercicio, por parte de los nacionales de la Unión, de la libertad de establecimiento garantizada por el Tratado (sentencia de 14 de noviembre de 2018, Memoria y Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, apartado 48 y jurisprudencia citada).

60 En el presente asunto, una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que dispone que una autoridad administrativa puede decidir cerrar un establecimiento comercial con efecto inmediato basándose en que sospecha que en ese establecimiento se ejerce una actividad de prostitución sin la autorización requerida por esa normativa, puede tener consecuencias negativas sobre la facturación y la continuación de la actividad profesional, en particular en lo que se refiere a la relación con los clientes que se benefician de los servicios afectados. Por lo tanto, esta normativa puede impedir o disuadir a personas procedentes de otros Estados miembros que deseen establecerse en el estado federado de Tirol (Austria) para ejercer en él una actividad profesional como la que es objeto del litigio principal de hacerlo (véase, por analogía, la sentencia de 5 de noviembre de 2014, Somova, C-103/13, EU:C:2014:2334, apartados 41 a 45).

61 Por consiguiente, dicha normativa nacional constituye una restricción de la libertad de establecimiento a efectos del artículo 49 TFUE.

62 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la restricción de la libertad de establecimiento establecida en el artículo 49 TFUE puede estar justificada, a condición de que sea aplicable sin discriminación por razón de la nacionalidad, por razones imperiosas de interés general, siempre y cuando sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no vaya más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (sentencia de 14 de noviembre de 2018, Memoria y Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, apartado 51 y jurisprudencia citada).

63 Es también jurisprudencia reiterada que los derechos fundamentales garantizados por la Carta deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión y que deben, por lo tanto, ser respetados cuando una normativa nacional esté incluida en el ámbito de aplicación de ese Derecho (sentencia de 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, apartado 62 y jurisprudencia citada).

64 Así ocurre, en particular, cuando una normativa nacional puede obstaculizar una o varias de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado y el Estado miembro de que se trata invoca razones imperiosas de interés general para justificar ese obstáculo. En ese supuesto, la normativa nacional en cuestión solo podrá acogerse a las excepciones así establecidas si es conforme a los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia (sentencia de 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, apartado 63 y jurisprudencia citada).

65 En el presente asunto, habida cuenta de que la normativa nacional controvertida en el litigio principal constituye, como se desprende del apartado 61 de la presente sentencia, una restricción de la libertad de establecimiento a efectos del artículo 49 TFUE, tal normativa implica también una limitación del ejercicio de la libertad de establecimiento y de la libertad de empresa, consagradas, respectivamente, en el artículo 15, apartado 2, y en el artículo 16 de la Carta.

66 A su vez, el artículo 52, apartado 1, de la Carta reconoce que pueden introducirse limitaciones al ejercicio de derechos y libertades consagrados por ella, siempre que tales limitaciones estén establecidas por la ley, respeten el contenido esencial de dichos derechos y libertades y, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de

interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás (sentencia de 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, apartado 70 y jurisprudencia citada).

67 En el presente asunto, el Gobierno austriaco afirma que esa normativa nacional es necesaria para prevenir actividades delictivas relacionadas con la prostitución y para proteger la salud humana.

68 El ejercicio de la prostitución no está prohibido en el estado federado de Tirol, pero está sujeto a un control y a limitaciones establecidos en pro del interés general. A tal efecto, dicha normativa nacional supedita esta actividad a una autorización. Además, las personas que la ejercen deben cumplir requisitos particulares en materia de salud y deben someterse a un control periódico destinado a detectar tanto enfermedades de transmisión sexual, incluido el sida, como la tuberculosis.

69 Dado que la prostitución ilegal escapa a dicho control, el Gobierno austriaco considera que aquella representa un riesgo para la salud de las personas que la ejercen, para sus clientes y, de forma general, para la sociedad.

70 A este respecto, debe recordarse que la prevención de la comisión de delitos de que pueden ser víctimas las personas que se prostituyen, en particular, la trata de seres humanos, la prostitución forzosa y la prostitución de menores, constituye una razón imperiosa de interés general (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 2015, Trijber y Harmsen, C-340/14 y C-341/14, EU:C:2015:641, apartado 68).

71 Además, según jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, la protección de la salud pública figura entre las razones imperiosas de interés general reconocidas por el Derecho de la Unión (sentencia de 1 de marzo de 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, apartado 57).

72 La protección de la salud está garantizada igualmente en el artículo 35 de la Carta, que dispone que toda persona tiene derecho a acceder a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales.

73 En el presente asunto, la prestación de servicios consistente en realizar actividades de prostitución, incluso por un corto espacio de tiempo, en un establecimiento comercial que no está registrado a tal efecto y que, por lo tanto, no dispone de una autorización concedida por una autoridad pública de un Estado miembro no permite garantizar que las autoridades competentes puedan controlar adecuadamente estas actividades en el establecimiento de que se trata y, por consiguiente, puede incrementar el riesgo, para las personas que desarrollan en él sus actividades, de ser víctimas de delitos.

74 De igual modo, la prestación de dichos servicios por personas que no están sujetas a requisitos particulares en materia de salud y que no se someten a un control periódico para detectar enfermedades de transmisión sexual puede multiplicar los riesgos para la salud tanto de las personas que se dedican a la prostitución como de los clientes de estas, puesto que es manifiesto que las enfermedades de transmisión sexual no tratadas provocan un deterioro del estado de salud y que el hecho de ser portador de una enfermedad de transmisión sexual no tratada aumenta el riesgo de contraer otra enfermedad.

75 En estas circunstancias, la restricción de la libertad de establecimiento que genera una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que confiere a una autoridad administrativa la competencia de decidir cerrar un establecimiento comercial con efecto inmediato basándose en que sospecha que en ese establecimiento se ejerce una actividad de prostitución sin la autorización requerida por esa normativa, debe considerarse justificada por razones imperiosas de interés general y

adecuada para garantizar la realización de los objetivos perseguidos por dicha normativa, a saber, la prevención de la comisión de delitos de que pueden ser víctimas las personas que se dedican a la prostitución y la protección de la salud pública.

76 Dicho esto, debe evaluarse si la posibilidad de que una autoridad administrativa nacional decida cerrar un establecimiento comercial con efecto inmediato basándose en que sospecha que en ese establecimiento se ejerce una actividad de prostitución sin la autorización requerida por la normativa nacional puede considerarse proporcionada a los objetivos mencionados en el apartado anterior.

77 A este respecto, una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, al disponer que una autoridad administrativa puede decidir cerrar un establecimiento comercial con efecto inmediato por las razones expuestas, podría, en principio, considerarse proporcionada a la luz de dichos objetivos. No obstante, en el presente asunto, dicha normativa permite el cierre de un establecimiento sin motivación alguna, de hecho y de Derecho, que conste por escrito y que se comunique a su destinatario, si bien exige, por otra parte, que la solicitud de anulación de la decisión relativa a tal cierre sí esté motivada por la persona interesada.

78 Se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 47 de la Carta exige que el interesado pueda conocer los motivos de la resolución adoptada con respecto a él por una autoridad administrativa, bien mediante la lectura de la propia resolución, bien mediante la notificación de la motivación de esta efectuada a petición del interesado, sin perjuicio de la facultad del juez competente de exigir a la autoridad de que se trate que comunique tal motivación, a fin de permitir que el interesado defienda sus derechos en las mejores condiciones posibles y decida con pleno conocimiento de causa sobre la conveniencia de someter el asunto al juez competente, así como para poner a este último en condiciones de ejercer plenamente el control de la legalidad de la resolución nacional de que se trate (sentencias de 4 de junio de 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, apartado 53, y, en este sentido, de 16 de mayo de 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, apartado 84).

79 Además, el derecho a ser oído en todo procedimiento, que está consagrado por los artículos 47 y 48 de la Carta y forma parte del respeto del derecho de defensa, principio general del Derecho de la Unión, exige que la Administración preste toda la atención necesaria a las observaciones formuladas por el interesado, examinando minuciosa e imparcialmente todos los elementos pertinentes del asunto de que se trate y motivando su decisión detalladamente. Por lo tanto, la obligación de motivar una decisión de modo suficientemente específico y concreto para que el interesado pueda comprender las razones de la denegación que se opone a su solicitud constituye el corolario del principio del respeto del derecho de defensa (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de noviembre de 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, apartados 43, 45 y 48).

80 La obligación de respetar el derecho de defensa de los destinatarios de decisiones que afectan de manera considerable a sus intereses recae así, en principio, sobre las Administraciones de los Estados miembros cuando adoptan decisiones que entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión (sentencia de 5 de noviembre de 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, apartado 50).

81 Esta exigencia de motivación de las decisiones de las autoridades nacionales reviste particular importancia en el contexto de un asunto como el que es objeto del litigio principal, en el que procede apreciar el carácter justificado y proporcionado de una restricción de la libertad de establecimiento a efectos del artículo 49 TFUE y de las libertades de establecimiento y de empresa, consagradas, respectivamente, en el artículo 15, apartado 2, y en el artículo 16 de la Carta.

82 Por un lado, incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales llevar a cabo una apreciación global de las circunstancias que hayan rodeado la adopción y la aplicación de una normativa restrictiva sobre la base de las pruebas aportadas por las autoridades competentes del Estado miembro para demostrar la

existencia de objetivos que puedan legitimar la restricción de una libertad fundamental garantizada por el Tratado FUE y su proporcionalidad (sentencia de 28 de febrero de 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, apartado 53 y jurisprudencia citada).

83 Por otro lado, aunque dichos órganos jurisdiccionales pueden estar obligados, en virtud de las normas procesales nacionales, a adoptar las medidas necesarias para facilitar la presentación de tales pruebas, no pueden estar obligados, en cambio, a actuar en lugar de dichas autoridades para aportar las justificaciones que estas tienen la obligación de aportar. Si no se aportan estas justificaciones por la ausencia o pasividad de las citadas autoridades, los órganos jurisdiccionales nacionales deben poder deducir todas las consecuencias que se deriven de esa omisión (sentencia de 28 de febrero de 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, apartado 54).

84 En el presente asunto, la normativa nacional, en la medida en que no exige que la decisión por la que se ordena cerrar con efecto inmediato un establecimiento comercial como el controvertido en el litigio principal esté debidamente motivada fáctica y jurídicamente por escrito y se comunique a su destinatario, no cumple los requisitos establecidos por la jurisprudencia citada en los apartados 78 a 83 de la presente sentencia.

85 En efecto, dicha normativa no garantiza que el destinatario de esta decisión pueda conocer los motivos en que esta se basa a fin de poder defender sus derechos y decidir sobre la conveniencia de someter el asunto al juez competente. Así pues, en el presente asunto, la misma normativa no permite garantizar la tutela judicial efectiva ni el respeto del derecho de defensa, garantizados por los artículos 47 y 48 de la Carta y los principios generales del Derecho de la Unión.

86 En cuanto a la exigencia, prevista por la normativa nacional controvertida en el litigio principal, de que toda solicitud de anulación de una decisión de cierre de un establecimiento debe estar debidamente motivada por la persona afectada, cabe observar que este requisito es desproporcionado, habida cuenta de que, en cambio, esa misma normativa no establece la obligación de motivar tal decisión.

87 A este respecto, exigir al destinatario de una decisión administrativa que motive su solicitud de anulación de esa decisión, mientras que esta última no está motivada en sí, vulnera el derecho del destinatario a la tutela judicial efectiva y al acceso a un tribunal y su derecho de defensa.

88 En lo que atañe a la limitación, prevista en el artículo 19a, apartado 4, de la Ley de Policía, de las razones que pueden justificar la anulación por parte de un órgano administrativo de la decisión relativa al cierre de un establecimiento comercial, hay que recordar que esta decisión puede ser anulada cuando el destinatario de esta pueda, bien presentar una autorización de explotación de un prostíbulo, bien garantizar que no se reanudará la explotación del prostíbulo tras dicha anulación.

89 Suponiendo que esta disposición de la Ley de Policía sea aplicable al litigio principal, extremo este que corresponderá comprobar al tribunal remitente, no parece que la limitación mencionada en el apartado anterior sea desproporcionada en relación con los objetivos perseguidos por dicha Ley, a saber, la prevención de la comisión de delitos de que pueden ser víctimas las personas que se dedican a la prostitución y la protección de la salud pública.

90 En efecto, dado que, como se ha señalado en los apartados 73 a 75 de la presente sentencia, la posibilidad de cerrar un establecimiento comercial con efecto inmediato por la autoridad competente basándose en que sospecha que en ese establecimiento se ejerce una actividad de prostitución sin la autorización requerida a tal efecto se justifica por dichos objetivos, la limitación prevista en el artículo 19a, apartado 4, de la Ley de Policía debe considerarse una consecuencia lógica de la prohibición, establecida en la normativa de que se trata, de explotar un prostíbulo sin la referida autorización.

91 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 49 TFUE, los artículos 15, apartado 2, 16, 47 y 52 de la Carta y el principio general del derecho a una buena administración deben interpretarse en el sentido de que, en circunstancias como las que son objeto del litigio principal, se oponen a una normativa nacional que dispone que una autoridad administrativa puede decidir cerrar un establecimiento comercial con efecto inmediato basándose en que sospecha que en ese establecimiento se ejerce una actividad de prostitución sin la autorización requerida por esa normativa, en la medida en que dicha normativa, por un lado, no exige que tal decisión esté motivada fáctica y jurídicamente por escrito y se comunique a su destinatario y, por otro lado, exige que la solicitud de anulación de esa decisión que presente su destinatario sí esté motivada.

Costas

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

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

El artículo 49 TFUE, los artículos 15, apartado 2, 16, 47 y 52 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el principio general del derecho a una buena administración deben interpretarse en el sentido de que, en circunstancias como las que son objeto del litigio principal, se oponen a una normativa nacional que dispone que una autoridad administrativa puede decidir cerrar un establecimiento comercial con efecto inmediato basándose en que sospecha que en ese establecimiento se ejerce una actividad de prostitución sin la autorización requerida por esa normativa, en la medida en que dicha normativa, por un lado, no exige que tal decisión esté motivada fáctica y jurídicamente por escrito y se comunique a su destinatario y, por otro lado, exige que la solicitud de anulación de esa decisión que presente su destinatario sí esté motivada.

Firmas