



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 1 de octubre de 2015*

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2006/123/CE — Servicios en el mercado interior — Navegación de recreo — Establecimientos de prostitución en escaparates — Artículo 2, apartado 2, letra d) — Ámbito de aplicación — Exclusión — Servicios en el ámbito del transporte — Libertad de establecimiento — Régimen de autorización — Artículo 10, apartado 2, letra c) — Condiciones para la concesión de la autorización — Proporcionalidad — Requisito lingüístico — Artículo 11, apartado 1, letra b) — Duración de la autorización — Limitación del número de autorizaciones disponibles — Razón imperiosa de interés general»

En los asuntos acumulados C-340/14 y C-341/14,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Raad van State (Países Bajos), mediante resoluciones de 9 de julio de 2014, recibidas en el Tribunal de Justicia el 14 de julio de 2014, los procedimientos entre

R.L. Trijber, que actúa bajo la denominación Amstelboats (asunto C-340/14)

y

College van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

y entre

J. Harmsen (asunto C-341/14)

y

Burgemeester van Amsterdam,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y el Sr. A. Ó Caoimh (Ponente), la Sra. C. Toader, y los Sres. E. Jarašiūnas y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de R.L. Trijber, que actúa bajo la denominación Amstelboats, por el Sr. E. Steyger, advocaat;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

- en nombre de J. Harmsen, por el Sr. D. op de Hoek, advocaat;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. Bulterman y M. Gijzen, y por el Sr. J. Langer, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. E. Montaguti y H. Tserepa-Lacombe, y por el Sr. F. Wilman, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de julio de 2015;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial versan sobre la interpretación de los artículos 2, apartado 2, letra d), 10, apartado 2, letra c), y 11, apartado 1, letra b), de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO L 376, p. 36).
- 2 Estas peticiones se presentaron en el marco de los litigios entre, por un lado, el Sr. Trijber y el College van burgemeester en wethouders van Amsterdam (Consistorio municipal de Ámsterdam integrado por el alcalde y los concejales; en lo sucesivo, «College») y entre, por otro lado, el Sr. Harmsen y el Burgemeester van Amsterdam (Alcalde de Amsterdam; en lo sucesivo, «Burgemeester»), en relación con la denegación de sendas autorizaciones de explotación.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 A tenor del considerando 2 de la Directiva 2006/123:

«Para fomentar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo en la Unión Europea resulta esencial un mercado competitivo de servicios. [...] Un mercado libre que obligue a los Estados miembros a suprimir las barreras para la circulación transfronteriza de servicios y que, al mismo tiempo, ofrezca a los consumidores mayor transparencia e información, proporcionaría a los consumidores más posibilidades de elección y unos servicios a precios más bajos.»

- 4 El considerando 5 de dicha Directiva dispone:

«Por tanto, procede eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros y garantizar, tanto a los destinatarios como a los prestadores de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales del Tratado. Dado que los obstáculos que entorpecen el mercado interior de los servicios afectan tanto a los operadores que desean establecerse en otros Estados miembros como a los que prestan un servicio en otro Estado miembro sin establecerse en él, procede permitir que el prestador desarrolle sus actividades de servicios dentro del mercado interior, ya sea estableciéndose en un Estado miembro, ya sea acogiéndose a la libre circulación de servicios. Los prestadores deben disponer de la posibilidad de elegir entre estas dos libertades en función de su estrategia de desarrollo en cada Estado miembro.»

5 El considerando 7 de la referida Directiva precisa:

«La presente Directiva establece un marco jurídico general que beneficia a una amplia gama de servicios sin por ello descuidar las peculiaridades de cada tipo de actividad o de profesión y de sus respectivos sistemas de regulación. [...] La presente Directiva también tiene en cuenta otros objetivos de interés general, incluida la protección del medio ambiente, la seguridad pública y la salud pública y la necesidad de ajustarse al Derecho del trabajo.»

6 Conforme al considerando 21 de la Directiva 2006/123:

«Los servicios de transporte, incluido el transporte urbano, los taxis y ambulancias, así como los servicios portuarios, deben quedar excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva.»

7 El considerando 33 de esta Directiva enuncia:

«En la presente Directiva, el concepto de “servicio” incluye actividades enormemente variadas y en constante evolución [...] Los servicios destinados a los consumidores quedan también incluidos, como los relacionados con el turismo, incluidos los guías turísticos, los servicios recreativos, los centros deportivos y los parques de atracciones [...] Estas actividades pueden constituir al mismo tiempo servicios que requieren una proximidad entre prestador y destinatario, servicios que implican un desplazamiento del destinatario o del prestador y servicios que se pueden prestar a distancia, incluso a través de internet.»

8 El artículo 2 de la referida Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», establece:

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

2. La presente Directiva no se aplicará a las actividades siguientes:

[...]

d) los servicios en el ámbito del transporte [...] que entren dentro del ámbito de aplicación del título V [de la tercera parte] del Tratado [CE] [actualmente título VI de la tercera parte del Tratado FUE].

[...]»

9 El artículo 4 de la Directiva 2006/123, titulado «Definiciones», dispone:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

1) “servicio”, cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo [57 TFUE];

[...]

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;

[...]»

10 El capítulo III de esta Directiva, que lleva por título, «Libertad de establecimiento de los prestadores», recoge en la sección I, titulada «Autorizaciones», los artículos 9 a 11.

11 A tenor del artículo 9 de la referida Directiva, titulado «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.

[...]»

12 El artículo 10 de la Directiva 2006/123, que lleva por título «Condiciones para la concesión de la autorización», dispone:

«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.

2. Los criterios contemplados en el apartado 1 deberán reunir las características siguientes:

- a) no ser discriminatorios;
- b) estar justificados por una razón imperiosa de interés general;
- c) ser proporcionados a dicho objetivo de interés general;
- d) ser claros e inequívocos;
- e) ser objetivos;
- f) ser hechos públicos con antelación;
- g) ser transparentes y accesibles.»

13 Con arreglo al artículo 11 de esta Directiva, titulado «Duración de la autorización»:

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

[...]

- b) el número de autorizaciones disponibles sea limitado por una razón imperiosa de interés general;

[...]»

Derecho neerlandés

Normativa relativa a los servicios

- 14 En virtud del artículo 33, apartado 1, letras b) y c), de la Ley neerlandesa sobre Servicios (Dienstenwet), norma que transpone parcialmente las disposiciones de la Directiva 2006/123 en Derecho neerlandés, la autoridad competente no limitará el período de vigencia de una autorización que pueda conceder por tiempo indefinido, a menos que el número de autorizaciones disponibles esté limitado por una razón imperiosa de interés general, o bien su duración limitada esté justificada por una razón imperiosa de interés general.

Normativa relativa a las vías navegables interiores

- 15 De conformidad con el artículo 2.4.5, apartado 1, del Decreto de 2010 relativo a las vías navegables interiores (Verordening op het binnenwater 2010), adoptado por el Raad van de gemeente Amsterdam (Consejo municipal de Amsterdam), se prohíbe transportar mercancías o pasajeros en una embarcación comercial sin contar con una autorización del College o de forma contraria a lo dispuesto en tal autorización. Con arreglo al apartado 5 de ese mismo artículo, el College podrá denegar tal autorización con el fin de limitar el número de embarcaciones de pasajeros habida cuenta de los intereses a los que se hace referencia en el artículo 2.3.1., apartado 2, de dicho Decreto. En virtud de esta última disposición, podrá denegarse la autorización de atraque en aras del bienestar, el orden, la seguridad, el medio ambiente y la fluidez y seguridad de la navegación.
- 16 El artículo 2.1, apartado 1, del Reglamento de Ámsterdam sobre el transporte de pasajeros por vía navegable (Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam), en su versión aplicable en el momento en que se produjeron los hechos del litigio principal, dispone que las autorizaciones para este tipo de transporte se concederán en el marco de períodos de expedición. En virtud del apartado 3 de este artículo, las solicitudes presentadas en un momento en que no se halle abierto ningún período de expedición serán desestimadas sobre la base de la política en vigor en materia de volumen de autorizaciones. No obstante lo dispuesto en el apartado 1 del referido artículo, en virtud de su apartado 4, el College podrá conceder una autorización fuera del período de expedición para iniciativas específicas que empleen embarcaciones propulsadas por un motor ecológico o para un concepto de transporte innovador.

Normativa relativa a la prostitución

- 17 El artículo 3.27, apartado 1, del Reglamento general municipal de la ciudad de Ámsterdam de 2008 (Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam), prohíbe la explotación de un establecimiento de prostitución sin la autorización del Burgemeester. En virtud del artículo 3.30, apartado 2, letra b), de dicho Reglamento, el Burgemeester podrá denegar tal autorización si estima que no puede considerarse con un grado suficiente de probabilidad que quien explota el establecimiento o su gerente cumplirán las obligaciones establecidas en el artículo 3.32 del referido Reglamento.
- 18 Esta última disposición establece, en su apartado 1, que quien explota el establecimiento y el gerente deberán velar por que en el establecimiento de prostitución no se cometa ningún delito contra las prostitutas en el sentido del artículo 273f del Código Penal (Wetboek van Strafrecht), el cual sanciona la trata de seres humanos; que en dichos establecimientos únicamente trabajen prostitutas que posean un permiso de residencia en vigor o respecto a las cuales quien explota el establecimiento disponga de un permiso en el sentido del artículo 3 de la Ley de trabajo de extranjeros (Wet arbeid vreemdelingen);

y que los clientes no sean víctimas de actos delictivos tales como robos, hurtos, estafas o delitos similares. Asimismo, el apartado 3 de la referida disposición establece que quien explota un establecimiento de prostitución en escaparates debe garantizar, en particular, que las prostitutas que trabajen en su establecimiento no causen perturbaciones graves en la vecindad y no alteren el orden público.

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

Asunto C-340/14

- 19 Mediante solicitud presentada ante el College, el Sr. Trijber solicitó la expedición de una autorización de explotación para el transporte de pasajeros por vía navegable con el fin de organizar visitas de Ámsterdam a través de sus vías navegables, previa solicitud y a título oneroso, en particular, en el marco de salidas organizadas por empresas o para la celebración de eventos, sirviéndose para ello de una embarcación consistente en una chalupa abierta propulsada por un motor eléctrico preparada para el transporte de un máximo de 34 personas.
- 20 Mediante resolución de 22 de noviembre de 2011, el College denegó dicha autorización basándose en la política aplicada en materia de volumen de autorizaciones, de conformidad con el artículo 2.1 del Reglamento de Ámsterdam sobre el transporte de pasajeros por vía navegable, debido a que el Sr. Trijber había presentado su solicitud fuera de un período de expedición, que su embarcación no constituía una iniciativa específica y que su concepto de transporte tampoco era innovador.
- 21 Mediante resolución de 27 de abril de 2012 el College desestimó la reclamación presentada por el Sr. Trijber.
- 22 Mediante sentencia de 7 de diciembre de 2012, el Rechtbank Amsterdam (Tribunal de Ámsterdam) desestimó el recurso interpuesto por el Sr. Trijber contra esta última resolución.
- 23 El Sr. Trijber interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia ante el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos) debido a que, a su parecer, la política del College en materia de volumen de autorizaciones no es conforme a la Directiva 2006/123.
- 24 Según el órgano jurisdiccional remitente, la actividad de transporte que el Sr. Trijber se propone realizar entra dentro del ámbito de aplicación de la referida Directiva. En efecto, según afirma, esta actividad no tiene como finalidad el mero transporte de pasajeros, como desplazamiento de un punto a otro, sino que con ella se pretende servir de guía a los pasajeros a lo largo de los canales de Ámsterdam u ofrecer la posibilidad de reunirse en la embarcación a la par que se navega, actividad durante la cual se ofrecen, previa petición, comida y bebida. A juicio del órgano jurisdiccional remitente tales servicios deben considerarse servicios a los consumidores, incluidos en el ámbito de aplicación de la referida directiva. No obstante, también afirma que ni las disposiciones de esta Directiva ni sus trabajos preparatorios ofrecen una respuesta definitiva a este respecto.
- 25 El referido órgano jurisdiccional se pregunta, sin embargo, si el Sr. Trijber puede invocar directamente la Directiva 2006/123 en una situación como la controvertida en el litigio principal, dado que las disposiciones del Tratado relativas a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios no resultan aplicables a situaciones puramente internas. A este respecto, se plantea más concretamente la cuestión de si la aplicación de las disposiciones del capítulo III de esta Directiva relativas a la libertad de establecimiento exige la presencia de un elemento transfronterizo, y, de ser así, cuál es el criterio pertinente para determinar si una situación está incluida en el ámbito de aplicación de dicha Directiva o si reviste un carácter puramente interno.

- 26 En el supuesto de que el Sr. Trijber pudiera invocar las disposiciones del capítulo III de la Directiva 2006/123, el órgano jurisdiccional remitente considera que el régimen de autorización controvertido se halla justificado por una razón imperiosa de interés general en la medida en que persigue objetivos de protección del medio ambiente y de seguridad. Según afirma, dado que este objetivo no puede alcanzarse con una medida menos restrictiva, dicho régimen de autorización es conforme al artículo 9, apartado 1, letras b) y c), de esta Directiva.
- 27 No obstante, el Raad van State considera que, a pesar de que el referido régimen parece ser contrario al artículo 10, apartados 1 y 2, letras d) y g), de la Directiva 2006/123, pues el College puede verse abocado, en la práctica, a utilizar de manera arbitraria el margen de apreciación de que dispone para atribuir autorizaciones fuera de los períodos de expedición, éste también podría infringir el artículo 11, apartado 1, letra b), de la referida Directiva. En efecto, debido a la combinación del número limitado de autorizaciones y del período de duración ilimitado para el que éstas se conceden, no se garantiza el acceso al mercado a todos los prestadores. Se plantea pues la cuestión de en qué medida las autoridades competentes pueden, en tal caso, habida cuenta del objetivo perseguido por la Directiva 2006/123, determinar libremente la duración de la autorización de que se trata.
- 28 En estas circunstancias, el Raad van State decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Habida cuenta de la excepción prevista para los servicios en el ámbito del transporte en el artículo 2, apartado 2, [...], letra d), de la Directiva [2006/123], constituye un servicio al que le sean aplicables las disposiciones de dicha Directiva el transporte de pasajeros en chalupa abierta por las vías navegables interiores de Ámsterdam con el objetivo primordial de ofrecer, a cambio del pago de una cantidad, la realización de una excursión en barco y el alquiler de tal embarcación para la celebración de recepciones, tal como ocurre en el caso de autos?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial:
- ¿Es aplicable el capítulo III de la Directiva 2006/123 a situaciones puramente internas [y] procede aplicar a la hora de apreciar esta cuestión la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las disposiciones del Tratado en materia de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en situaciones puramente internas?
- 3) En caso de que se responda a la segunda cuestión prejudicial que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las disposiciones del Tratado en materia de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en una situación puramente interna resulta aplicable a la hora de apreciar la cuestión de la aplicabilidad del capítulo III de la Directiva 2006/123:
- a) ¿Debe aplicar el juez nacional las disposiciones establecidas en el capítulo III de la Directiva 2006/123 [...] en una situación como la del caso de autos, en la que el prestador de servicios no se ha establecido con carácter transfronterizo ni presta servicios transfronterizos, pese a lo cual invoca dichas disposiciones?
- b) ¿Es pertinente para la respuesta a dicha cuestión el hecho de que quepa prever que los servicios se prestarán primordialmente a residentes en los Países Bajos?
- c) Para responder a dicha cuestión, ¿ha de determinarse si las empresas establecidas en otros Estados miembros han mostrado o mostrarán un interés efectivo en prestar estos mismos servicios o servicios comparables?

- 4) ¿Se desprende del artículo 11, apartado 1, [...] letra b), de la Directiva 2006/123 [...] que si el número de autorizaciones disponibles es limitado por una razón imperiosa de interés general, la duración de las autorizaciones deberá también limitarse, habida cuenta igualmente de los objetivos de [esta] Directiva consistentes en hacer realidad el libre acceso al mercado de servicios, o bien esta apreciación corresponde a la autoridad competente del Estado miembro?»

Asunto C-341/14

- 29 Mediante solicitud dirigida al Burgemeester, el Sr. Harmsen, que explota un establecimiento de prostitución en escaparates en Ámsterdam, solicitó nuevas autorizaciones para explotar otros dos establecimientos de prostitución en escaparates en la misma ciudad.
- 30 Mediante resolución de 28 de julio 2011, el Burgemeester denegó la expedición de tales autorizaciones basándose en acontecimientos recogidos por el personal de vigilancia del ayuntamiento de Ámsterdam en nueve informes, así como en dos atestados levantados por la policía en relación con la explotación del establecimiento de prostitución en escaparates existente.
- 31 Según el Burgemeester, de estos informes y atestados se desprende que el Sr. Harmsen había alquilado habitaciones durante parte del día a prostitutas húngaras o búlgaras que durante la entrevista preliminar no fueron capaces de comunicarse en ningún idioma que el Sr. Harmsen comprendiera, incumpliendo así el plan empresarial que había adjuntado a su solicitud de autorización y que había sido aprobado por el Burgemeester. Consideró que la gestión del establecimiento de prostitución en escaparates existente no estaba organizada de forma tal que permitiera prevenir los abusos. Por esta razón, estimó que no era posible confiar en que el Sr. Harmsen fuera a ofrecer en el marco de la explotación de los dos nuevos establecimientos de prostitución en escaparates que pretendía abrir garantías suficientes que permitieran evitar la comisión de actos delictivos contra las prostitutas que trabajasen en dichos establecimientos. Así pues, según el Burgemeester, no podía considerarse con un grado suficiente de probabilidad que el Sr. Harmsen fuera a dar cumplimiento al artículo 3.32, apartado 1, letra a), del Reglamento general municipal de la ciudad de Ámsterdam de 2008.
- 32 Mediante resolución de 23 de diciembre de 2011, el Burgemeester desestimó la reclamación presentada por el Sr. Harmsen.
- 33 Mediante sentencia de 11 de julio de 2012, el Rechtbank Amsterdam desestimó el recurso interpuesto por el Sr. Harmsen contra esta última resolución.
- 34 El órgano jurisdiccional remitente, después de exponer las mismas consideraciones que las que figuran en el apartado 25 de la presente sentencia en el marco del asunto C-340/14 en lo que concierne a la aplicación de la Directiva 2006/123 a las situaciones puramente internas, indica que, en la medida en que resulte posible que el Sr. Harmsen invoque las disposiciones del capítulo III de la Directiva 2006/123, el régimen de autorización controvertido se halla justificado por una razón imperiosa de interés general, pues carece de efecto discriminatorio y ha sido establecido con el fin de garantizar el orden público para prevenir delitos como la prostitución forzosa y la trata de seres humanos. Considera que, puesto que este objetivo no puede lograrse con medidas menos restrictivas, el régimen de autorización de que se trata es conforme al artículo 9, apartado 1, letras a) y c), de esta Directiva.
- 35 Sin embargo, el referido órgano jurisdiccional se pregunta si el compromiso adoptado por el Sr. Harmsen en su plan empresarial, aprobado por el Burgemeester y recogido en una directriz municipal, consistente en que únicamente se alquilarán habitaciones a prostitutas que puedan expresarse en un idioma conocido por quien explote el establecimiento de prostitución, resulta «proporcionado» en el sentido del artículo 10, apartado 2, letra c), de la referida Directiva, debido a la razón imperiosa de interés general perseguida.

- 36 A este respecto el órgano jurisdiccional remitente observa que, según el Burgemeester, esta exigencia da a quien explota el establecimiento de prostitución la posibilidad de formarse por sí mismo una opinión directa y fiable del contexto y de la motivación de la prostituta, sin la presencia de terceros que podrían influenciar sus declaraciones. Sin embargo, según el Sr. Harmsen, esta medida es excesiva, dado que aquel puede solicitar la asistencia de intérpretes o emplear páginas de Internet de traducción. Añade que habría sido posible utilizar medidas menos restrictivas, ya que el idioma no es el único medio para percibir la presencia de signos de prostitución forzosa o de trata de seres humanos. Aduce que el establecimiento de prostitución existente se hallaba vigilado por cámaras. Sostiene además que intenta estar presente en el establecimiento con el fin de percibir tales signos y de avisar a la policía si ello fuera necesario.
- 37 En estas circunstancias, el Raad van State decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Es aplicable el capítulo III de la Directiva 2006/123 a situaciones puramente internas [y] procede aplicar a la hora de apreciar esta cuestión la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las disposiciones del Tratado en materia de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en situaciones puramente internas?
 - 2) En caso de que se responda a la primera cuestión prejudicial que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las disposiciones del Tratado en materia de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios en una situación puramente interna resulta aplicable a la hora de apreciar la cuestión de la aplicabilidad del capítulo III de la Directiva 2006/123:
 - a) ¿Debe aplicar el juez nacional las disposiciones establecidas en el capítulo III de la Directiva 2006/123 [...] en una situación como la de autos, en la que el prestador de servicios no se ha establecido con carácter transfronterizo ni presta servicios transfronterizos, pese a lo cual invoca dichas disposiciones?
 - b) ¿Es pertinente para la respuesta a dicha cuestión el hecho de que el explotador preste primordialmente servicios a prostitutas que trabajan por cuenta propia procedentes de Estados miembros distintos del Reino de los Países Bajos?
 - c) Para responder a dicha cuestión, ¿ha de determinarse si las empresas establecidas en otros Estados miembros han mostrado o mostrarán un interés efectivo en abrir un establecimiento de prostitución en escaparates en Ámsterdam?
 - 3) En la medida en que el prestador de servicios pueda invocar las disposiciones contenidas en el capítulo III de la Directiva 2006/123, ¿se opone el artículo 10, apartado 2, [...] letra c), de dicha Directiva a una medida como la controvertida en el caso de autos, en virtud de la cual el explotador de establecimientos de prostitución en escaparates sólo puede alquilar habitaciones durante parte del día a prostitutas que puedan expresarse en un idioma que el explotador comprenda?»
- 38 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 16 de septiembre de 2014, se ordenó la acumulación de los asuntos C-340/14 y C-341/14 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento, así como de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 39 Mediante sus cuestiones prejudiciales el órgano jurisdiccional remitente pregunta acerca de la aplicación de la Directiva 2006/123 a las situaciones puramente internas (segunda cuestión prejudicial del asunto C-340/14 y primera cuestión prejudicial del asunto C-341/14) y de los criterios pertinentes

para la existencia de tal situación (tercera cuestión prejudicial del asunto C-340/14 y segunda cuestión prejudicial del asunto C-341/14), acerca del concepto de «servicios en el ámbito del transporte» en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra d), de esta Directiva (primera cuestión prejudicial del asunto C-340/14), de la interpretación del artículo 11, apartado 1, letra b), de la referida Directiva en lo que concierne a la duración de las autorizaciones (cuarta cuestión prejudicial del asunto C-340/14) y acerca de la interpretación del artículo 10, apartado 2, letra c), de esta misma Directiva, relativo a las condiciones para la concesión de las autorizaciones (tercera cuestión prejudicial del asunto C-341/14).

Sobre la aplicación de la Directiva 2006/123 a situaciones puramente internas y los criterios pertinentes para la existencia de tales situaciones

40 Mediante las cuestiones prejudiciales segunda y tercera planteadas en el asunto C-340/14 y las cuestiones prejudiciales primera y segunda planteadas en el asunto C-341/14, el órgano jurisdiccional remitente pide esencialmente que se dilucide si la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que las disposiciones contenidas en su capítulo III, relativas a la libertad de establecimiento, se aplican a situaciones puramente internas y cuáles son los criterios pertinentes para determinar la existencia de tales situaciones.

41 A este respecto procede señalar que, en el asunto C-340/14, si bien es cierto que según el propio texto de la tercera cuestión prejudicial planteada, el servicio ofrecido por el Sr. Trijber, objeto de la solicitud de autorización controvertida en el litigio principal, está destinado esencialmente a residentes neerlandeses, el propio órgano jurisdiccional remitente declara en su resolución que los nacionales de otros Estados miembros también pueden ser destinatarios de dicho servicio y que el régimen controvertido puede obstaculizar el acceso al mercado de todos los prestadores, incluidos aquellos procedentes de otros Estados miembros que deseen establecerse en los Países Bajos con el fin de ofrecer tal servicio. Además, en lo que concierne al asunto C-341/14, dicho órgano jurisdiccional precisa explícitamente que los destinatarios de los servicios ofrecidos por el Sr. Harmsen, objeto de las solicitudes de autorización controvertidas en el litigio principal, son nacionales tanto del Reino de los Países Bajos como de otros Estados miembros.

42 De ello se desprende que, dado que las situaciones a las que se refieren las cuestiones prejudiciales no son puramente internas, no procede examinar las cuestiones prejudiciales segunda y tercera planteadas en el asunto C-340/14 ni las cuestiones prejudiciales primera y segunda planteadas en el asunto C-341/14.

Sobre el concepto de «servicios en el ámbito del transporte» en el sentido del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2006/123

43 Mediante la primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-340/14, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que una actividad como aquella objeto de la solicitud de autorización en el litigio principal, consistente en prestar, a título oneroso, un servicio consistente en la recepción de pasajeros en un barco con el fin de realizar la visita de una ciudad por vías navegables en el marco de la celebración de un evento, constituye un servicio en el «ámbito del transporte», en el sentido de esta disposición, excluido del ámbito de aplicación de esta Directiva.

44 A este respecto, debe señalarse que la referida Directiva, como se desprende de su artículo 1, en relación con los considerandos 2 y 5 de ésta, establece disposiciones generales cuyo objeto es eliminar las restricciones a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre éstos, a fin de contribuir a la realización de un mercado interior libre y competitivo (véase la sentencia Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, apartado 31).

- 45 Por consiguiente, a tenor de sus artículos 2, apartado 1, y 4, la Directiva 2006/123 se aplica a toda actividad económica no asalariada, que realice normalmente por una contraprestación un prestador establecido en un Estado miembro, tanto si lo está de manera permanente y continuada en el Estado miembro de destino como si no lo está, sin perjuicio de las actividades expresamente excluidas, entre las que figuran, en particular, las relativas a los «servicios en el ámbito del transporte, incluidos los servicios portuarios, que entren dentro del ámbito de aplicación del [título VI de la tercera parte del Tratado FUE]», a las que se hace referencia en dicho artículo 2, apartado 2, letra d).
- 46 Para comprender, en primer lugar, el alcance de la exclusión prevista en el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123, debe interpretarse el concepto de «servicios en el ámbito del transporte» remitiéndose no sólo al texto de esta disposición, sino también a su finalidad y a su estructura, en el contexto del sistema creado por la aludida Directiva (véase, por analogía, la sentencia Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, apartado 34).
- 47 En primer término, en lo que concierne al texto del referido artículo 2, apartado 2, letra d), procede señalar que el concepto de «servicios en el ámbito del transporte» adoptado por el legislador de la Unión en el marco de la Directiva 2006/123 corresponde a los servicios que entran dentro del ámbito de aplicación del título VI de la tercera parte del Tratado FUE, que contiene los artículos 90 a 100 de dicho Tratado, relativo a la política común de transportes, los cuales están excluidos de las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios en virtud del artículo 58 TFUE, apartado 1.
- 48 Pues bien, a pesar de que las disposiciones de dicho título VI no contienen definición alguna del concepto de «transporte», del artículo 100 TFUE, apartado 1, se desprende que el transporte por «vías navegables» está incluido en el ámbito de aplicación de dicho título. Así, el legislador de la Unión ha adoptado, en virtud del artículo 100 TFUE, apartado 2, reglas comunes específicas para varios servicios de transporte marítimo, en particular, aquellos cubiertos por el Reglamento (CEE) n° 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992, por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo) (DO L 364, p. 7).
- 49 A continuación, en lo que respecta a la finalidad y a la estructura del artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123, procede declarar que, tal y como dispone su considerando 21, la exclusión de los servicios en el ámbito del transporte abarca, en particular, los servicios de transporte urbano.
- 50 No obstante, de esta exclusión no se desprende que todo servicio consistente en procurar un desplazamiento a través de una vía navegable haya de calificarse automáticamente de «transporte» o de «transporte urbano» en el sentido de esta Directiva.
- 51 En efecto, un servicio de este tipo podría incluir, además del desplazamiento, uno o varios elementos más pertenecientes a un ámbito económico que el legislador de la Unión haya incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123. En tales circunstancias, procede examinar cuál es el objeto principal del servicio controvertido.
- 52 Por último, en lo que concierne al sistema establecido por la Directiva 2006/123, procede recordar que, según se desprende de su considerando 7, la referida Directiva establece un marco jurídico general que beneficia a una amplia gama de servicios sin por ello descuidar las peculiaridades de cada tipo de actividad o de profesión y de sus respectivos sistemas de regulación, así como objetivos de interés general, incluida la protección de los consumidores. De ello se deduce que el legislador de la Unión pretendió expresamente garantizar el respeto de un equilibrio entre, por una parte, el objetivo de eliminar los obstáculos a la libertad de establecimiento de los prestadores y a la libre circulación de servicios y, por otra, la exigencia de salvaguardar las especificidades de determinadas actividades sensibles, en particular las relacionadas con la protección de los consumidores (véase, en este sentido, la sentencia Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, apartado 39).

- 53 A este respecto procede señalar que, del considerando 33 de la Directiva 2006/123 se desprende que los servicios a los consumidores que entran dentro del ámbito de aplicación de esta Directiva incluyen, en particular, los servicios relacionados con el turismo, incluidos los guías turísticos.
- 54 A la luz de estas precisiones corresponde al juez nacional comprobar si la actividad objeto de la solicitud de autorización controvertida en el litigio principal se incardina en el concepto de «servicios en el ámbito del transporte», en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123, y si, por consiguiente, tal actividad está excluida del ámbito de aplicación de ésta (véase, por analogía, la sentencia Femarbel, C-57/12, EU:C:2013:517, apartado 40).
- 55 No obstante, el Tribunal de Justicia, que ha de facilitar una respuesta útil al tribunal remitente, es competente para proporcionarle indicaciones, basadas en los autos del asunto principal y en las observaciones escritas y orales que le han sido presentadas, que permitan a ese tribunal pronunciarse (véase, en particular, la sentencia Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, apartado 40).
- 56 En el caso de autos, de los elementos mencionados en la resolución de remisión, los cuales no han sido impugnados en las observaciones escritas formuladas ante el Tribunal General, se desprende que, a pesar de que a primera vista el servicio controvertido en el litigio principal constituye un caso de «navegación interior» en el sentido del artículo 100 TFUE, apartado 1, la finalidad principal de dicho servicio es procurar a sus destinatarios un marco agradable para la celebración de evento festivo y no el transporte de un lugar a otro de la ciudad de Ámsterdam.
- 57 A este respecto procede declarar que dicho servicio no entra dentro del ámbito de aplicación de ninguna de las normas comunes específicas adoptadas por el legislador de la Unión en virtud del artículo 100 TFUE, apartado 2.
- 58 De ello se desprende que tal actividad no parece tener como finalidad principal la prestación de un servicio de transporte en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente, y que, en consecuencia, al no aplicarse ninguna otra de las exclusiones previstas en dicho artículo 2, apartado 2, la referida actividad se inscribe en el ámbito de aplicación de dicha Directiva.
- 59 En consecuencia, procede responder a la primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-340/14 que el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que, sin perjuicio de las comprobaciones que deba realizar el órgano jurisdiccional remitente, una actividad como aquella objeto de la solicitud de autorización en el litigio principal, consistente en prestar, a título oneroso, un servicio consistente en la recepción de pasajeros en un barco con el fin de realizar la visita de una ciudad por vías navegables en el marco de la celebración de un evento, no constituye un servicio en el «ámbito del transporte», en el sentido de esta disposición, excluido del ámbito de aplicación de dicha Directiva.

Sobre la interpretación del artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva 2006/13 relativo a la duración de las autorizaciones

- 60 Mediante la cuarta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-340/14, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la concesión, por las autoridades nacionales competentes, de autorizaciones de duración ilimitada para el ejercicio de una actividad como la controvertida en el litigio principal, cuando el número de autorizaciones concedidas a tal fin por esas mismas autoridades se halla limitado por razones imperiosas de interés general.

- 61 A este respecto procede señalar que, según el tenor literal del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2006/123, no se podrá limitar la duración de las autorizaciones concedidas a los prestadores de servicios, excepto en los supuestos enumerados taxativamente en dicho apartado, entre los que figuran el de que el número de autorizaciones disponibles sea limitado por una razón imperiosa de interés general.
- 62 De ello se desprende que cuando el número de autorizaciones disponible se halla limitado por razones imperiosas de interés general, tales autorizaciones han de tener, sin embargo, una duración limitada.
- 63 Tal y como indicó el Abogado General en el punto 68 de sus conclusiones, no puede concederse, a este respecto, a las autoridades nacionales competentes, ninguna facultad de apreciación, so pena de menoscabar el objetivo perseguido por el artículo 11 de la Directiva 2006/123, consistente en garantizar el acceso de los prestadores de servicios al mercado en cuestión.
- 64 En el caso de autos, de los propios términos de la cuestión prejudicial planteada se desprende que el órgano jurisdiccional remitente ya hizo constar que la exigencia impuesta por la normativa nacional controvertida en el litigio principal, según la cual el número de autorizaciones concedidas para el ejercicio de la actividad de que se trata ha de ser limitado, persigue objetivos derivados de razones imperiosas de interés general en el sentido del artículo 4, apartado 8, de la Directiva 2006/123, a saber, la protección del medio ambiente y de la seguridad pública.
- 65 De ello se desprende que, en las circunstancias del litigio principal, las autorizaciones concedidas por las autoridades competentes no pueden tener una duración ilimitada.
- 66 En consecuencia, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-340/14, que el artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la concesión, por las autoridades nacionales competentes, de autorizaciones de duración ilimitada para el ejercicio de una actividad como la controvertida en el litigio principal, cuando el número de autorizaciones concedidas a tal fin por esas mismas autoridades se halla limitado por razones imperiosas de interés general.

Sobre la interpretación del artículo 10, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123 relativo a las condiciones para la concesión de las autorizaciones

- 67 Mediante la tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-341/14, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 10, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una medida, como la controvertida en el litigio principal, que supedita la concesión de una autorización para el ejercicio de una actividad consistente en la explotación de establecimientos de prostitución en escaparates y en el alquiler de habitaciones durante parte del día, al requisito de que el prestador de tales servicios pueda comunicarse en un idioma que los destinatarios de dichos servicios, en el caso de autos, las prostitutas, puedan comprender.
- 68 A este respecto procede señalar de entrada que el órgano jurisdiccional remitente ya declaró en su resolución que dicho requisito persigue un objetivo derivado de una «razón imperiosa de interés general» en el sentido del artículo 4, apartado 8, de la Directiva 2006/123, a saber, el orden público, y más concretamente, en el presente asunto, la prevención de la comisión de delitos de los que puedan ser víctimas las prostitutas, en particular, la trata de seres humanos, la prostitución forzosa y la prostitución de menores, y que, en consecuencia, dicho requisito se halla justificado por una «razón imperiosa de interés general» en el sentido del artículo 10, apartado 2, letra b), de esta Directiva.

- 69 En estas circunstancias, con el fin de responder la cuestión planteada procede examinar, tal y como alegaron el Gobierno neerlandés y la Comisión Europea, si tal requisito es proporcionado al «objetivo de interés general» perseguido en el sentido del artículo 10, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123.
- 70 A este respecto procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, una medida nacional que restringe la libre prestación de servicios en aras de un objetivo de interés general sólo será admisible si es adecuada para garantizar la realización de dicho objetivo y si no va más allá de lo necesario para alcanzarlo (véase, en este sentido, en particular, la sentencia Las, C-202/11, EU:C:2013:239, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 71 Corresponde en último término al juez nacional, que es el único competente para apreciar los hechos del litigio principal, determinar si una medida cumple tales exigencias. No obstante, de conformidad con la jurisprudencia que se recuerda en el apartado 55 de la presente sentencia, el Tribunal de Justicia, que ha de facilitar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, es competente para proporcionarle indicaciones, basadas en los autos del asunto principal y en las observaciones escritas y orales que le han sido presentadas, que permitan a ese tribunal pronunciarse.
- 72 En el caso de autos, en lo que respecta, en primer lugar, a la capacidad de la medida controvertida en el litigio principal para alcanzar el objetivo perseguido, procede señalar que de la documentación remitida al Tribunal de Justicia se desprende que el requisito lingüístico controvertido pretende, en esencia, reforzar la vigilancia de las actividades delictivas relacionadas con la prostitución, delegando una parte de dicha vigilancia a quienes explotan establecimientos de prostitución, procurándoles medios para identificar de manera preventiva los indicios de la existencia de tales actividades delictivas.
- 73 Tal medida parece ser adecuada para alcanzar el objetivo perseguido, dado que, al permitir a las prostitutas informar directamente y de viva voz a los explotadores de establecimientos de prostitución de cualquier elemento que pueda indicar que se ha cometido un delito relacionado con la prostitución, permite a las autoridades nacionales competentes llevar a cabo los controles necesarios para garantizar el cumplimiento de las disposiciones nacionales en materia penal (véase, por analogía, la sentencia Comisión/Alemania, C-490/04, EU:C:2007:430, apartado 71).
- 74 En lo que respecta, en segundo lugar, a la cuestión de si la medida controvertida va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido, procede declarar, en primer término, que ésta se limita a imponer la utilización de un idioma que las partes afectadas puedan comprender, lo que coarta la libre prestación de servicios en menor medida que la imposición del uso exclusivo del idioma oficial del Estado miembro de que se trata o de otro idioma determinado (véase, por analogía, la sentencia Las, C-202/11, EU:C:2013:239, apartado 32).
- 75 A continuación, no parece que la medida controvertida en el litigio principal requiera un grado elevado de conocimientos lingüísticos, ya que se limita a exigir que las partes puedan comprenderse.
- 76 Por último, no parece que existan medidas menos restrictivas que permitan garantizar el objetivo de interés general perseguido. En particular, tal y como afirmó el Gobierno neerlandés, habida cuenta de las particularidades del tipo de actividades de que se trata, la intervención de un tercero propuesta por el Sr. Harmsen podría ser la fuente de interferencias perjudiciales para la relación entre el explotador y las prostitutas, extremo que incumbe verificar al órgano jurisdiccional remitente. En lo que atañe al control mediante cámaras, éste no permite necesariamente la identificación de delitos con carácter preventivo.
- 77 En consecuencia, procede responder a la tercera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-341/14, que el artículo 10, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una medida como la controvertida en el litigio principal, que supedita la concesión de

una autorización para el ejercicio de una actividad como la controvertida en dicho litigio consistente en la explotación de establecimientos de prostitución en escaparates y en el alquiler de habitaciones durante parte del día, al requisito de que el prestador de tales servicios pueda comunicarse en un idioma que los destinatarios de dichos servicios, en el caso de autos, las prostitutas, puedan comprender, dado que dicho requisito es adecuado para garantizar la consecución del objetivo de interés general perseguido, a saber, la prevención de delitos relacionados con la prostitución, y no va más allá de lo necesario para alcanzarlo, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

Costas

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

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

- 1) **El artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, debe interpretarse en el sentido de que, sin perjuicio de las comprobaciones que deba realizar el órgano jurisdiccional remitente, una actividad como aquella objeto de la solicitud de autorización en el litigio principal, consistente en prestar, a título oneroso, un servicio consistente en la recepción de pasajeros en un barco con el fin de realizar la visita de una ciudad por vías navegables en el marco de la celebración de un evento, no constituye un servicio en el «ámbito del transporte», en el sentido de esta disposición, excluido del ámbito de aplicación de dicha Directiva.**
- 2) **El artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la concesión, por las autoridades nacionales competentes, de autorizaciones de duración ilimitada para el ejercicio de una actividad como la controvertida en el litigio principal, cuando el número de autorizaciones concedidas a tal fin por esas mismas autoridades se halla limitado por razones imperiosas de interés general.**
- 3) **El artículo 10, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una medida como la controvertida en el litigio principal, que supedita la concesión de una autorización para el ejercicio de una actividad como la controvertida en el asunto C-341/14, consistente en la explotación de establecimientos de prostitución en escaparates y en el alquiler de habitaciones durante parte del día, al requisito de que el prestador de tales servicios pueda comunicarse en un idioma que los destinatarios de dichos servicios, en el caso de autos, las prostitutas, puedan comprender, dado que dicho requisito es adecuado para garantizar la consecución del objetivo de interés general perseguido, a saber, la prevención de delitos relacionados con la prostitución, y no va más allá de lo necesario para alcanzarlo, extremo que corresponder verificar al órgano jurisdiccional remitente.**

Firmas