Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 16 de julio de 2015 [1]

Asuntos acumulados C-340/14 y C-341/14

R.L. Trijber (asunto C-340/14)

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Raad van State (Países Bajos)]

«Directiva 2006/123/CE — Artículo 2, apartado 2, letra d) — Concepto de servicios en el ámbito del transporte — Aplicación del capítulo III de la Directiva 2006/123 a situaciones puramente internas — Articulo 11, apartado 1, letra b) — Duración de la autorización»

J. Harmsen (asunto C-341/14)

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Raas van State (Países Bajos)]Directiva 2006/123 — Aplicación del capítulo III de la Directiva 2006/123 a situaciones puramente internas — Articulo 10, apartado 2, letra c) — Condiciones para la concesión de la autorización — Lucha contra la trata de seres humanos

1. Estos dos asuntos, que traen causa de dos procedimientos entre 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 el Sr. Harmsen y el Burgemeester van Amsterdam (Alcalde de Ámsterdam; en lo sucesivo, «Burgemeester»), plantean diversas cuestiones fundamentales en relación con el ámbito de aplicación y con los requisitos sustantivos del capítulo relativo a la libertad de establecimiento de la Directiva 2006/123/CE. [2]

I. **Marco jurídico**

A. *Derecho de la Unión*

2. El artículo 2 de la Directiva 2006/123 lleva por título «Ámbito de aplicación» y tiene el siguiente tenor:

«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:

[…]

1 — Lengua original: inglés.

2 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios del mercado interior (DO L 376, p. 36).

d) los servicios en el ámbito del transporte, incluidos los servicios portuarios, que entren dentro del ámbito de aplicación del título V del Tratado;

[…]»

3. Según el artículo 4 de la Directiva 2006/123, rubricado «Definiciones»,

«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 del Tratado 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;

[…]

8) razón imperiosa de interés general, razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural;

[…]»

4. El artículo 10 de la Directiva, titulado «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.

[…]»

5. El artículo 11 de la Directiva 2006/123 lleva por título «Duración de la autorización» y establece lo siguiente:

«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;

[…]»

B. *Derecho neerlandés*

1. Servicios

6. En virtud del artículo 33, apartado 1, letras b) y c), de la Ley neerlandesa sobre Servicios (Dienstenwet), norma que transpone parcialmente la Directiva 2006/123, 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.

2. Vías navegables

7. De conformidad con el artículo 2.4.5, apartado 1, del Decreto de 2010 relativo a las vías navegables interiores (Verordening op het binnenwater), adoptado por el Raad van de gemeente Amsterdam (Consejo municipal de Ámsterdam), está prohibido el transporte de mercancías y 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, teniendo en cuenta el interés por limitar el número de embarcaciones de pasajeros, el College podrá denegar la autorización. Conforme al artículo 2.3.1, apartado 2, de dicho Decreto podrá denegarse la autorización de atraque en aras del bienestar, el orden, la seguridad, el medio ambiente y de una navegación fluida y segura.

8. En virtud del artículo 2.1, apartado 1, del Reglamento de Ámsterdam sobre el transporte de pasajeros por vía navegable en Ámsterdam (Regeling passagiersvervoer te water Amsterdam), en su versión en vigor en el momento en que se adoptó la decisión controvertida en los litigios principales, las autorizaciones se conceden por medio de rondas de expedición. Según el artículo 2.1, apartado 3, de dicha norma las solicitudes presentadas en un momento en que no se halle abierto ningún período de expedición serán desestimadas sobre la base del límite al número de autorizaciones concedidas. De conformidad con el artículo 2.1, apartado 4, de esa misma norma, no obstante lo dispuesto en el apartado 1, el College podrá conceder una autorización fuera del ámbito del período de expedición para una iniciativa específica respetuosa con el medio ambiente o bien para un concepto de transporte innovador.

3. Prostitución

9. Conforme al artículo 3.27, apartado 1, del Reglamento general municipal de la ciudad de Ámsterdam de 2008 (Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam), está prohibido explotar un establecimiento de prostitución sin la autorización del Burgemeester. Según el artículo 3.30, apartado 2, letra b), el Burgemeester podrá denegar la autorización si, a su juicio, no queda suficientemente acreditado que el operador o gerente cumplirán las obligaciones establecidas en el artículo 3.32.

10. En virtud del artículo 3.32, apartado 1, el operador y el gerente deberán velar por que en el establecimiento de prostitución: a) no se cometan actos delictivos en relación con las prostitutas en el sentido del artículo 273f del Código Penal (Wetboek van Strafrecht); b) trabajen exclusivamente prostitutas que posean un permiso de residencia en vigor o bien respecto a las cuales el operador dispone de una autorización en el sentido del artículo 3 de la Ley de trabajo de extranjeros (Wet arbeid vreemdelingen), y c) los clientes no sean víctimas de actos delictivos tales como robos, hurtos, estafas o actos delictivos similares. Conforme al artículo 3.32, apartado 3, el operador de un establecimiento de prostitución en escaparates debe garantizar que las prostitutas que trabajen en su establecimiento no causen molestias en su entorno, no incumplan lo dispuesto en el artículo 2.12, apartado 4, y no alteren el orden público.

11. El artículo 273f, apartado 1, del Código Penal, regula de forma detallada la persecución penal del delito de trata de seres humanos, castigado con una pena privativa de libertad de hasta ocho años o a una multa de quinta categoría.

II. **Hechos**

A. *Asunto C-340/14, Trijber*

12. El Sr. Trijber es propietario de una embarcación abierta con motor eléctrico, adecuado para el transporte de pequeños grupos de hasta 34 personas. Solicitó una autorización de explotación de transporte de pasajeros por vías navegables para esta embarcación. Pretende, a cambio de un pago, ofrecer a los pasajeros visitas guiadas por Ámsterdam recorriendo las vías navegables con su embarcación, por ejemplo para eventos de empresas o para la celebración de fiestas.

13. El College denegó la autorización de explotación mediante decisión de 22 de noviembre de 2011. Basó su denegación en sus directrices recogidas en el artículo 2.1 del Reglamento de Ámsterdam sobre el transporte de pasajeros por vía navegable, dado que el Sr. Trijber había presentado su solicitud fuera de un período de expediciones y que la embarcación, según el consistorio municipal, no constituye una iniciativa especial y su concepto de transporte tampoco es innovador.

14. El consistorio municipal ratificó dicha denegación mediante decisión de 27 de abril de 2012.

15. Mediante sentencia de 7 de diciembre de 2012, el Amsterdam Rechtbank declaró infundado el recurso interpuesto por el Sr. Trijber contra esa decisión.

16. Posteriormente, el Sr. Trijber interpuso un recurso de apelación contra dicha sentencia ante el Raad van State, alegando que las directrices adoptadas por el College son contrarias a lo dispuesto en la Directiva 2006/123.

B. *Asunto C-341/14, Harmsen*

17. El Sr. Harmsen opera un establecimiento de prostitución en escaparates. Solicitó al Burgemeester autorización para explotar otros dos establecimientos de prostitución en escaparates. En el plan de explotación adjunto a su solicitud, afirmó que no iba a alquilar habitaciones a prostitutas con las que no pudiera comunicarse en inglés, en neerlandés o en otra lengua que comprendiera.

18. El Burgemeester denegó dichas autorizaciones de explotación mediante decisión de 28 de julio de 2011. Basó su negativa en acontecimientos, recogidos por el personal de vigilancia del ayuntamiento de Ámsterdam en nueve informes, así como en dos atestados levantados por la policía. Todos esos acontecimientos guardaban relación con la explotación del establecimiento de prostitución en escaparates existente del Sr. Harmsen. Por consiguiente, en opinión del Burgemeester, a diferencia de

lo que el Sr. Harmsen alegaba en el plan de explotación presentado, éste alquilaba habitaciones por fracciones de día a prostitutas de Hungría y Bulgaria que, durante el proceso de admisión de inmigrantes, no podían comunicarse en inglés, en neerlandés o en ningún otro idioma comprensible para el Sr. Harmsen.

19. A juicio del Burgemeester, de los informes y atestados mencionados se desprende que el establecimiento de prostitución en escaparates del Sr. Harmsen no estaba gestionado de forma tal que se impidieran abusos. Por ello, el Burgemeester no confía en que el Sr. Harmsen adoptará medidas de prevención suficientes en relación con los dos establecimientos de prostitución en escaparates que pretende abrir para evitar que se cometan delitos contra las prostitutas que trabajen en ellos. Así pues, el Burgemeester consideró que no queda suficientemente demostrado que el Sr. Harmsen cumplirá las obligaciones establecidas en el artículo 3.32, apartado 1, letra a), del Reglamento general municipal de la ciudad de Ámsterdam de 2008.

20. Mediante resolución de 23 de diciembre de 2011, el Burgemeester ratificó en apelación la denegación de las autorizaciones de explotación solicitadas.

21. El Sr. Harmsen recurrió dicha resolución ante el Rechtbank Amsterdam que, mediante sentencia de 11 de julio de 2012, declaró infundado el recurso.

22. El Sr. Harmsen ha interpuesto un recurso de apelación contra esa sentencia ante el órgano jurisdiccional remitente.

III. **Cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

23. Mediante resoluciones de 9 de julio de 2014, recibidas en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de julio de 2014, el Raad van State decidió suspender los procedimientos y plantear una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia.

A. *Asunto C-340/14, Trijber*

«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?»

B. *Asunto C-341/14, Harmsen*

«1) ¿Es aplicable el capítulo III de la Directiva [2006/123] a situaciones puramente internas o, en la apreciación de la cuestión de si este capítulo es aplicable, ha de atenderse a 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 ha de aplicarse en el examen de la cuestión de si es aplicable el 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 ha constituido un establecimiento 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 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, parte inicial y letra c), de dicha Directiva a una medida como la aquí controvertida, en virtud de la cual al

explotador de establecimientos de prostitución en escaparates se le permite alquilar habitaciones por fracciones de día únicamente a prostitutas que puedan hacerse comprender por el explotador en un idioma que éste comprenda?»

24. Mediante auto de 16 de septiembre de 2014, el Presidente del Tribunal de Justicia acumuló ambos asuntos.

25. Los demandantes en los litigios principales, así como el Gobierno de los Países Bajos y la Comisión han presentado observaciones.

IV. **Análisis**

A. *Primera cuestión en el asunto C-340/14: Aplicabilidad de la Directiva 2006/123 ratione materiae — concepto de transporte*

26. La primera cuestión prejudicial planteada en el asunto C-340/14 versa sobre la aplicabilidad *ratione materiae* de la Directiva 2006/123. El objeto de esa cuestión es si una actividad como el transporte de pasajeros en una embarcación abierta por las vías navegables de Ámsterdam, con el objetivo primordial de ofrecer, a cambio del pago de una cantidad, excursiones y el alquiler de tal embarcación para la celebración de fiestas, constituye un «servicio en el ámbito del transporte» en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123. [3] En caso afirmativo, dicha actividad quedaría excluida del ámbito de aplicación de la Directiva e incluida en el ámbito de la política de transportes del Tratado FUE. [4]

27. El motivo por el que los servicios en el ámbito del transporte están sujetos a normas distintas en el TFUE es que tradicionalmente los servicios se regulan de forma más exhaustiva. [5] La consecuencia jurídica del artículo 58 TFUE, apartado 1, y del artículo 2, apartado 2, letra, d) de la Directiva 2006/123 es que el Tratado o las disposiciones del Derecho derivado sobre servicios no tienen efecto directo en lo que respecta al ámbito del transporte. [6] Esta consecuencia es transcendente, dado que priva a los operadores económicos de la posibilidad de invocar los artículos 56 TFUE y siguientes y las disposiciones de la Directiva 2006/123 ante los órganos jurisdiccionales nacionales. La aplicación de los principios que rigen la libre prestación de servicios debe realizarse, según el Tratado FUE, mediante la aplicación de la política común de transportes. [7] Sin embargo, ello no impide la aplicación (directa) de las disposiciones del Tratado en materia de libertad de establecimiento. [8]

28. En este contexto, la tercera parte, título VI, del Tratado FUE, en lugar de constituir una excepción clásica a las normas generales sobre libre prestación de servicios, conforma un conjunto de *leges speciales* con respecto a tales normas generales sobre libre prestación de servicios. [9] Por consiguiente, en lo que se refiere a la relación entre libre prestación de servicios en general y la libre prestación de

3 — Esta disposición de la Directiva es la homóloga del artículo 58 TFUE, apartado 1, del capítulo sobre los servicios. Véanse las conclusiones del Abogado General Wahl en el asunto Grupo Itevelesa y otros (C-168/14, EU:C:2015:351), punto 17.

4 — Tercera parte, título VI, Tratado FUE, anteriormente y en el momento en que se adoptó la Directiva, tercera parte, título V, Tratado CE.

5 — Véase Müller-Graff, P.-C. en Streinz, R. (ed.), *EUV/AEUV*, Beck, 2ª edición, Múnich 2012, art. 58 TFUE, apartado 1.

6 — Véase la sentencia Parlamento/Consejo (13/83, EU:C:1985:220), apartados 62 y 63.

7 — Véase la sentencia Pinaud Wieger (C-17/90, EU:C:1991:416), apartado 7.

8 — El Tribunal de Justicia ha declarado expresamente que las disposiciones del Tratado FUE en materia de libertad de establecimiento «se aplican directamente a los transportes»; véase la sentencia Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814), apartado 33.

9 — Véase, asimismo, Weiss, F. y Kaupa, C.: *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 242.

servicios en el ámbito del transporte, estoy de acuerdo con el Abogado General Wahl en que «resultaría problemático llegar tan lejos como para entender que el título VI del TFUE —incluso en relación con el artículo 58 TFUE, apartado 1— es una excepción, a las normas de libertad de circulación, normas que, consecuentemente, deberían ser objeto de interpretación restrictiva». [10]

29. No parece que el Tribunal de Justicia ni el legislador de la Unión hayan adoptado una definición general global del término «transporte».

1. Traslado de personas y mercancías del punto A al punto B

30. Conforme a jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el significado y el alcance de un término debe determinarse conforme a su sentido habitual en el lenguaje corriente, teniendo también en cuenta el contexto en el que se utiliza y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte. [11]

31. El término «transporte» procede del latín y significa, literalmente «llevar/desplazar a través/más allá/al otro lado». [12] De igual modo, la doctrina insiste en que el criterio determinante es llevar a personas (o mercancías) del lugar A al lugar B. [13] Además, conforme al considerando vigésimo primero de la Directiva, 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 Directiva. Todos los ejemplos que se citan en la normativa de la Unión comparten el criterio del traslado de personas o mercancías del punto A al punto B.

32. Si se toman en consideración esos elementos, la actividad del Sr. Trijber no constituye un servicio en el ámbito del transporte, dado que el punto de partida y de destino del viaje en barco serán, con frecuencia, el mismo.

33. Sin embargo, el criterio del traslado del punto A al punto B no debe aplicarse de forma excesivamente estricta. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que un crucero que comienza y termina, con los mismos pasajeros, en un mismo puerto del Estado miembro en el que se desarrolla, está comprendido dentro del concepto de «cabotaje marítimo» en el sentido del Reglamento (CEE) nº 3577/92. [14] Ello supone que ese servicio está claramente comprendido en la política de transportes de la Unión.

34. De lo anterior deduzco que el traslado de personas o mercancías del punto A al punto B sólo constituye un indicio de la existencia de un servicio en el ámbito del transporte.

2. Objetivo primordial de la actividad

35. El trigésimo tercer considerando de la Directiva dispone que los servicios incluidos en la Directiva son servicios como el alquiler de vehículos, las agencias de viajes y los servicios a los consumidores relacionados con el turismo, como guías turísticos.

10 — Conclusiones presentadas en el asunto Grupo Itevelesa y otros (C-168/14, EU:C:2015:351), punto 22. Véanse también las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón en el asunto Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568), nota a pie de página 10, que remite a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que insiste en que la política en materia de transportes de la Unión debe interpretarse a la luz del artículo 56 TFUE. Por ese motivo no considero convincente el argumento de la Comisión, según la cual el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123 debe interpretarse restrictivamente.

11 — Véase, en particular, la sentencia Deckmyn y Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132), apartado 19 y jurisprudencia citada.

12 — El término «transporte» está formado con los términos latinos «trans» y «portare».

13 — Véase, por ejemplo, Schäfer, R., *op. cit.*, en Streinz, R.: (ed.), art. 90 TFUE, apartado 12.

14 — Reglamento 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). Véase la sentencia Alpina River Cruises y Nicko Tours (C-17/13, EU:C:2014:191), apartado 29.

36. Según el no vinculante pero sí esclarecedor [15] «Manual sobre la transposición de la Directiva de servicios» de la Comisión, [16] la exclusión contenida en el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva «no abarca los servicios que no son propiamente de transporte, como los prestados por autoescuelas, empresas de mudanzas, de alquiler de automóviles, funerarias o de fotografía aérea». [17] Tampoco abarca las «actividades comerciales en puestos o aeropuertos, como las que realizan tiendas y restaurantes». [18]

37. Todos los ejemplos citados pueden parecer aleatorios. Sin embargo, en mi opinión, puede extraerse un elemento común en todos los casos: cuando el objetivo primordial de la actividad no es el traslado físico de mercancías o personas sino otras cuestiones como el entretenimiento o el alquiler, no cabe hablar de servicios en el ámbito del transporte.

38. Por ejemplo, el objetivo primordial de los servicios de las autoescuelas consiste en que el destinatario aprenda a conducir, no en ser transportado. El principal objetivo del servicio de fotografía aérea es, como su propio nombre indica, la fotografía. El elemento esencial de los servicios de alquiler de vehículos es el alquiler. El fin principal de una visita guiada es obtener información sobre un determinado lugar o zona, no ser transportado.

39. Ese mismo criterio debe aplicarse en el presente asunto. ¿Es la finalidad principal del servicio que ofrece el Sr. Trijber ser transportado por los canales de Ámsterdam o, por el contrario, recibir entretenimiento en un barco de alquiler? Sobre la base de la información facilitada por el órgano jurisdiccional remitente, parece que se trata del segundo caso.

3. Diferencias con el asunto Neukirchinger

40. Por último, puede resultar tentador inferir de la sentencia Neukirchinger [19] que el presente asunto versa sobre servicios en el ámbito del transporte, como sugiere el Gobierno neerlandés. En dicho asunto, el Tribunal de Justicia declaró que el concepto de navegación aérea en el sentido del actual artículo 100 TFUE, apartado 2, [20] debe interpretarse en el sentido de incluir un tipo de transporte que consiste en el transporte aéreo comercial de pasajeros en globo aerostático. [21] Puede resultar sugerente comparar un viaje en un globo aerostático que, sin duda, se efectúa con fines de recreo, con un viaje en un barco como el del Sr. Trijber.

41. Sin embargo, aconsejo al Tribunal de Justicia que sea cauto en ese razonamiento, por muy prometedor que parezca. Procede diferenciar el presente asunto del asunto Neukirchinger, dado que el segundo presenta dos particularidades que no se dan en éste. En primer lugar, el Convenio sobre Aviación Civil Internacional, firmado en Chicago el 7 de diciembre de 1944, [22] también resulta aplicable a los globos aerostáticos. En segundo lugar, en lo que respecta al transporte aéreo comercial de pasajeros en globo aerostático, el —entonces— legislador comunitario ya había adoptado varias

15 — Véanse las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón en los asuntos Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:171), punto 22, y Rina Services y Rina (C-593/13, EU:C:2015:159), punto 39.

16 — El Tribunal de Justicia ya se ha referido a dicho manual en apoyo de sus argumentos en la sentencia Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517), apartados 37 y 45.

17 — Véase el Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2007, p. 11 de la versión en español disponible en http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_es.pdf

18 — *Ibidem.*

19 — C-382/08, EU:C:2011:27.

20 — Anteriormente artículo 80 CE, apartado 2.

21 — Sentencia Neukirchinger (C-382/08, EU:C:2011:27), apartado 20.

22 — United Nations Treaty Series, vol. 15, p. 295, disponible en: http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx.

medidas sobre la base del —actual— artículo 100 TFUE, apartado 2.[23] Dicho de otro modo, en el asunto Neukirchinger, tanto el Derecho internacional como el legislador comunitario consideraban que el transporte en globo aerostático constituía transporte. No cabe decir lo mismo en el presente asunto.

42. Existe otra consideración, de carácter más general, que me induce a pensar que el presente asunto debe distinguirse del asunto Neukirchinger. En el caso de un vuelo en globo aerostático, lo que el pasajero busca precisamente es la experiencia de vuelo. En el caso de una travesía por los canales en una embarcación abierta como la del Sr. Trijber, considero que la experiencia de la travesía está muy por debajo de la finalidad general de entretenimiento.

43. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responsa a la primera cuestión planteada en el asunto C-340/14 que una actividad, como la controvertida en el litigio principal, que consiste en el transporte de pasajeros en una embarcación abierta por las vías navegables de Ámsterdam, con el objetivo primordial de ofrecer, a cambio del pago de una cantidad, excursiones y el alquiler de tal embarcación para la celebración de fiestas, no constituye un «servicio en el ámbito del transporte» en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123.

B. *Cuestiones segunda y tercera en el asunto C-340/14 y cuestiones primera y segunda en el asunto C-341/14 — Aplicabilidad del capítulo III de la Directiva 2006/123 ratione loci — Situaciones puramente internas*

44. El objeto de las cuestiones segunda y tercera en el asunto C-340/14 y de las cuestiones primera y segunda en el asunto C-341/14, que deben analizarse conjuntamente, es si el capítulo III de la Directiva 2006/123, titulado «Libertad de establecimiento de los prestadores», se aplica a situaciones en las que no existe un elemento transfronterizo. El órgano jurisdiccional remitente desea saber si puede aplicar las disposiciones del capítulo III de la Directiva en los asuntos de que se trata.

45. Al referirse al capítulo III de la Directiva 2006/123, el órgano jurisdiccional remitente parece considerar que los presentes asuntos se rigen por las normas sobre libertad de establecimiento en lugar de por las relativas a la libre prestación de servicios. También yo opino que ese es el punto de partida correcto. Según jurisprudencia consolidada, la prestación de servicios debe distinguirse de la libertad de establecimiento principalmente en función de la estabilidad y continuidad de la actividad de que se trate, frente a una actividad de carácter meramente temporal.[24] Así lo confirma también el septuagésimo séptimo considerando de la Directiva.[25]

46. En los dos asuntos controvertidos, los Sres. Trijber y Harmsen pretenden desarrollar su actividad de forma estable y continuada. Por lo tanto, procede analizarlos a la luz de la libertad de establecimiento.

23 — Sentencia Neukirchinger (C-382/08, EU:C:2011:27), apartado 23.

24 — Véase, en especial, la sentencia Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411), apartados 25 y ss. Sobre la distinción entre la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento, véanse, asimismo, las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón en el asunto Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568), puntos 15 a 18.

25 — Según ese considerando, el elemento clave es si el operador está o no establecido en el Estado miembro en el que ofrece el servicio en cuestión. Si está establecido en el Estado miembro en que presta sus servicios, debe entrar en el ámbito de aplicación de la libertad de establecimiento. Si, por el contrario, el agente no está establecido en el Estado miembro en que presta sus servicios, sus actividades deben quedar cubiertas por la libre circulación de servicios. Con arreglo a la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, el carácter temporal de las actividades de que se trate debe apreciarse no sólo en función de la duración de la prestación, sino también en función de su frecuencia, periodicidad o continuidad. El carácter temporal de la libre prestación de servicios no debe excluir la posibilidad de que el prestador se dote de cierta infraestructura en el Estado miembro en el que presta el servicio (incluida una oficina, un gabinete o un estudio) en la medida en que sea necesaria para hacer efectiva la prestación de que se trate.

47. En mi opinión, el Tribunal de Justicia no debería resolver esta cuestión recurriendo a su jurisprudencia estándar sobre el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión o sobre su admisibilidad en el marco de situaciones puramente internas, [26] dado que dicha jurisprudencia parte del postulado de que las disposiciones del Tratado sobre las cuatro libertades únicamente regulan situaciones transfronterizas. Ofrecer una respuesta aplicando esa jurisprudencia supondría, pues, responder de forma negativa en el sentido de que el capítulo III de la Directiva *no* se aplica a situaciones puramente internas, sin entrar a analizar las cuestiones.

48. En mi opinión, el Tribunal de Justicia tampoco debería «responder» a las cuestiones instando al órgano jurisdiccional nacional a identificar posibles elementos transfronterizos en ambos casos, [27] dado que ello, una vez más, supondría no responder a las cuestión que ha formulada por el órgano jurisdiccional remitente.

49. Por el contrario, el Tribunal de Justicia debería responder a las cuestiones tal como le han sido formuladas, a saber, si el capítulo III de la Directiva 2006/123 se aplica en situaciones puramente internas. Me permito observar al Tribunal de Justicia que esas cuestiones merecen una respuesta por dos motivos. En primer lugar, conforme a jurisprudencia reiterada, las cuestiones prejudiciales gozan de una presunción de pertinencia, es decir, que deben responderse a menos que se demuestre que, por ejemplo, resultan hipotéticas. [28] En segundo lugar, dado que la Directiva 2006/123 aún es reciente y que esta cuestión ha sido objeto de un encendido debate, considero que existe interés en que el Tribunal de Justicia ofrezca algo de luz sobre ese aspecto.

50. En contra de que el capítulo III de la Directiva se aplica a situaciones puramente internas cabría alegar que un acto de Derecho derivado no puede ir más allá que las disposiciones del Tratado, por lo que en la medida en que éste se aplica (únicamente) a situaciones transfronterizas, lo mismo debe valer para el primero. [29] También se podría intentar trazar una diferencia entre la «coordinación», [30] la «aproximación» [31] y la «armonización». [32]

51. No me convence ese argumento y soy más proclive a adoptar la opinión contraria según la cual el capítulo III de la Directiva también se aplica a situaciones puramente internas.

52. En primer lugar, considero ocioso establecer una diferencia entre los términos «coordinación», «aproximación» y «armonización». En mi opinión, esos vocablos se emplean de forma indistinta. Procede tener en cuenta en este contexto que el término «armonización» sólo se utilizó en una ocasión en el Tratado de Roma, [33] antes de incorporarse gradualmente en todo el cuerpo del Tratado FUE.

26 — Para un resumen, una clasificación y un análisis de dicha jurisprudencia, véanse las conclusiones del Abogado General Wahl en los asuntos Venturini (C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:529), puntos 26 a 53.

27 — En efecto, el ejercicio de detectar elementos transfronterizos no debería ser demasiado difícil. En lo que respecta al asunto C-340/14, normalmente los turistas procedentes de otros Estados miembros suelen utilizar embarcaciones como las del Sr. Trijber, mientras que, en lo que respecta al asunto C-341/14, los destinatarios de los servicios que ofrece el Sr. Harmsen, a saber, las prostitutas de que se trata, proceden de Estado miembros distintos de los Países Bajos.

28 — Véase en ese sentido, por ejemplo, la sentencia Cipolla y otros (C-94/04 y C-202/04, EU:C:2006:758), apartado 25.

29 — Véase Müller-Graff, P.-C., *op. cit.*, en Streinz, R. (ed.), art. 49 TFUE, apartado 20.

30 — Ese es el término que se emplea en el artículo 53 TFUE, base jurídica, junto con el artículo 62 TFUE, de la Directiva 2006/123. Procede subrayar que el término «coordinación» según se emplea aquí no tiene en mi opinión nada que ver con el término «coordinación» actualmente recogido en los artículos 2 TFUE, 5 TFUE y 6 TFUE, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

31 — Terminología utilizada, por ejemplo, en los artículos 114 TFUE y 115 TFUE.

32 — Término que, actualmente, se utiliza en todo el Tratado.

33 — Artículo 117 CEE, apartado 2, actualmente artículo 151 TFUE: «Armonización de los sistemas sociales».

53. En segundo lugar, no se discute que, en principio, la armonización en el mercado interior puede abarcar situaciones que no están cubiertas por las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado. En el pasado, el Tribunal de Justicia no ha tenido ningún reparo en admitir abiertamente este extremo. [34] Esa circunstancia también ha sido puesta de manifiesto por la doctrina, que afirma que la armonización de normas sobre productos y servicios, que tienen por objeto lograr su libre circulación, se aplica en toda la Unión sin distinción entre productos o servicios exportados o nacionales. [35]

54. En tercer lugar, el manual de la Comisión ofrece aclaraciones adicionales. Conforme a dicho manual, el capítulo sobre libertad de establecimiento comprende tanto los casos en que un prestador de servicios pretende establecerse en otro Estado miembro como aquellos en que trata de establecerse en su propio Estado miembro. [36]

55. En cuarto lugar, una interpretación literal y sistemática de las disposiciones de la Directiva respaldan este enfoque. El artículo 2, apartado 1, de la Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», dispone que la Directiva se aplica «a los servicios prestados por prestadores establecidos en *un* [37] Estado miembro». No se hace referencia a ningún tipo de actividad transfronteriza. De igual modo, las disposiciones del capítulo III de la Directiva 2006/123 y, en concreto, su artículo 9, apartado 1, no se refieren a ninguna actividad transfronteriza, a diferencia de lo que sucede en el capítulo IV de esa misma Directiva y, más concretamente, en su artículo 16, apartado 1. [38]

56. En quinto lugar, el procedimiento que llevó a la adopción de la Directiva aclara las cosas. En este caso, se formularon varias propuestas y enmiendas en el Parlamento Europeo para ofrecer otra redacción al artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2006/123 para limitar esa disposición a situaciones transfronterizas: dos propuestas procedentes del Comité de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO) del Parlamento [39] y una del Comité de Asuntos Jurídicos del Parlamento. [40] No se aceptó ninguna enmienda, lo cual indica que el capítulo III de la Directiva 2006/123 también debe aplicarse a situaciones internas. [41]

57. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones segunda y tercera en el asunto C-340/14 y primera y segunda en el asunto C-341/14 que las disposiciones del capítulo III de la Directiva 2006/123 son aplicables a situaciones como las de los litigios principales, a saber, al transporte de pasajeros en una embarcación abierta en las vías navegables de Ámsterdam, con el

34 — Véase, por ejemplo, la sentencia Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:402), apartado 13, en el que el Tribunal de Justicia declaró que la Directiva 86/653/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1986, relativa a la coordinación de los Derechos de los Estados miembros en lo referente a los agentes comerciales independientes (DO L 382, p. 17), «es armonizar el Derecho de los Estados miembros en materia de relaciones jurídicas entre las partes en un contrato de agencia comercial, con independencia de que exista algún elemento transfronterizo. Así pues, su ámbito de aplicación es más amplio que el de las libertades fundamentales consagradas por el Tratado».

35 — Véase Davies, G.: «The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration», European Law Review 32, 2007, pp. 232 a 245, especialmente p. 242. Véase, asimismo, Kluth, W.: EUV/AEUV, en Calliess, C. y Ruffert, M. (ed.), Beck, 4ª edición, Múnich 2011, art. 59 TFUE, apartado 24.

36 — Véase el Manual sobre la transposición de la Directiva de Servicios, *op. cit.*, p. 24 de la versión inglesa.

37 — El subrayado es mío.

38 — El artículo 16 lleva por título «Libre prestación de servicios». Según el artículo 16, apartado 1, primera frase, los Estados miembros respetarán el derecho de los prestadores a prestar servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que estén establecidos.

39 — Véanse las enmiendas 476 y 477 presentadas por los parlamentarios Joachim Wuermeling y Klaus-Heiner Lehne, respectivamente, reproducidas en el proyecto de informe (PE 355.744v0400) de la parlamentaria Evelyne Gebhardt, ponente, documento PE 360.091v02-00 de 24.06.2005, en p. 29, disponible en http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/imco/amendments/2005/360091/IMCO_AM %282005 %29360091_ES.pdf.

40 — Véase la enmienda 11 propuesta en la Opinión de la Comisión de Asuntos Jurídicos para la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior (COM(2004)0002 — C5-0069/2004 — 2004/001(COD)) de 1 de julio de 2005, pp. 11 y 12, disponible en http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-353.583+03+DOC+PDF+V0//ES&language=ES.

41 — Barnard, C. «Unravelling the services directive», Common Market Law Review 45, 2008, pp. 323 a 396, en particular p. 351, parece tener cierta simpatía por ese razonamiento pese a que, tras enumerar los argumentos en contra de que algunas partes de la Directiva se apliquen a situaciones internas, concluye en la p. 352 que «tendremos que esperar a que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre esta cuestión crucial».

objetivo primordial de ofrecer, a cambio del pago de una cantidad, excursiones y el alquiler de tal embarcación para la celebración de fiestas, y el alquiler de habitaciones por fracciones de día a prostitutas en un establecimiento de prostitución en escaparates, al margen de que todos los factores se encuentren localizados en un único Estado miembro.

C. *Cuarta cuestión en el asunto C-340/14 y tercera cuestión en el asunto C-341/14 — ¿Están justificadas las restricciones?*

58. La cuarta cuestión en el asunto C-340/14 y la tercera cuestión en el asunto C-341/14 versan sobre la eventual justificación de las restricciones a la libertad de establecimiento de los Sres. Trijber y Harmsen respectivamente.

1. Asunto C-340/14: interpretación del artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva 2006/123

59. En virtud del artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva 2006/123, no se podrá limitar la duración de la autorización concedida al prestador, excepto cuando el número de autorizaciones disponibles sea limitado por una razón imperiosa de interés general. En esencia, el órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucide si la autoridad competente de un Estado miembro goza de cierta discrecionalidad a la hora de aplicar ese artículo.

60. La respuesta es no.

61. Según el artículo 4, punto 6 de la Directiva 2006/123, por régimen de autorización se entiende 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.

62. No cabe duda de que el reglamento local de la ciudad de Ámsterdam constituye un régimen de estas características. El efecto automático de ello es que entraña una restricción a la libertad de establecimiento del Sr. Trijber.

63. No obstante, dicho régimen debe cumplir los requisitos establecidos en los artículos 9 y siguientes de la Directiva. En particular, no puede adoptarse ese régimen a menos que no sea discriminatorio, que esté justificado por una razón imperiosa de interés general y sea proporcionado a dicho objetivo de interés general.

64. A este respecto, procede formular las siguientes observaciones.

65. En primer lugar, el órgano jurisdiccional nacional debe determinar si se ha concedido un *número suficiente* de autorizaciones. Si, por ejemplo, su número es demasiado escaso, claramente no se está en presencia de una medida proporcionada.

66. En segundo lugar, una vez que el órgano jurisdiccional nacional haya comprobado que un régimen de autorización está, en principio, justificado, debe limitarse la *duración* de la autorización. Del artículo 11, apartado 1, de dicha norma se desprende que, por lo general, la autorización no puede limitarse en el tiempo. Existen ciertas excepciones, como la prevista en la letra b), según la cual el número de autorizaciones disponibles se puede limitar por una razón imperiosa de interés general. En esas circunstancias, lógicamente, las autorizaciones sólo pueden concederse por un período limitado.

67. No creo que los Estados miembros dispongan de un margen de discrecionalidad en lo que respecta a la aplicación de ese artículo.

68. En otras palabras, según interpreto el artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva 2006/123, tan pronto como el *número* de autorizaciones disponibles se limite por una razón imperiosa de interés general, la autorización concedida debe referirse a un *período* limitado. Cualquier otra interpretación iría en contra del objetivo del artículo 11, que consiste, como señala acertadamente la Comisión en sus observaciones, en garantizar el acceso de los prestadores de servicios al mercado en cuestión.

69. Por último, deseo llamar la atención del Tribunal de Justicia sobre la circunstancia de que se alcanzaría el mismo resultado aplicando el artículo 12, apartados 1 y 2: cuando el número de autorizaciones se limita por la escasez de recursos naturales, las autorizaciones concedidas en el marco de procesos de selección imparciales y transparentes deben concederse por un período adecuadamente limitado.

70. Por lo tanto, propongo al Tribunal de Justicia que responda a esta cuestión en el sentido de que el artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que una vez que un Estado miembro ha considerado que el número de autorizaciones disponibles debe limitarse por una razón imperiosa de interés general, las autorizaciones individuales deben limitarse en el tiempo.

2. Asunto C-341/14: interpretación del artículo 10, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123

71. Como estima acertadamente el órgano jurisdiccional remitente, las medidas en cuestión constituyen innegablemente una restricción a la libertad de establecimiento. Esas medidas están, una vez más, sujetas a los artículos 9 y siguientes de la Directiva 2006/123.

72. El órgano jurisdiccional remitente desea saber si el artículo 10, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123 se opone a una medida como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual al explotador de un establecimiento de prostitución en escaparates se le permite alquilar habitaciones por fracciones de día únicamente a prostitutas que puedan hacerse comprender por el explotador en un idioma que éste comprenda.

73. Según el artículo 10, apartado 2, letra a), de la Directiva 2006/123, esas medidas no pueden ser discriminatorias. Si las medidas fueran discriminatorias por razones directa o indirectamente basadas en la nacionalidad, no podrían formar parte de un régimen de autorización administrativa y no estaría justificadas en ningún caso.[42] En esas circunstancias, no sería necesario identificar la razón imperiosa de interés general ni aplicar el criterio de proporcionalidad. No obstante, en mi opinión, las medidas controvertidas en este asunto no son discriminatorias para el Sr. Harmsen.[43] Dicho esto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si el régimen de autorización administrativa en el presente asunto no es discriminatorio para el Sr. Harmsen.

74. Además, el régimen debe estar justificado por una razón imperiosa de interés general [artículo 10, aparado 2, letra b), de la Directiva 2006/123].

75. En este sentido, el órgano jurisdiccional remitente invoca el interés por prevenir los delitos reseñados en el artículo 273f del Código Penal, en concreto, el delito de trata de seres humanos. Su objetivo es proteger a las prostitutas y evitar que las víctimas de trata de seres humanos o de menores trabajen en la prostitución.

42 — Véase el artículo 14, punto 1, de la Directiva 2006/123, según el cual los Estados miembros no puede supeditar el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios al cumplimiento de requisitos discriminatorios basados directa o indirectamente en la nacionalidad. Véase, asimismo, la sentencia Rina Services y Rina (C-593/13, EU:C:2015:399), apartado 35.

43 — Desde la perspectiva de las prostitutas como prestadoras de servicios la situación puede ser distinta. Partiendo del presupuesto de que, en Ámsterdam, las personas que alquilan instalaciones a prostitutas son generalmente neerlandeses que generalmente (no obstante) dominan el neerlandés y el inglés, una prostituta procedente de Hungría o Bulgaria que no hable ninguno de estos idiomas estará discriminada con respecto a una que sí lo hable y que, con carácter general, será neerlandesa.

76. En mi opinión, la ciudad de Ámsterdam puede invocar, en principio, ese motivo para justificar la restricción a la libertad de establecimiento a través del régimen de autorización administrativa. Por lo tanto, puede constituir una razón imperiosa de interés general.

77. Ese ámbito constituye un ámbito sensible en materia de derechos fundamentales. Luchar contra la trata de seres humanos y proteger a sus víctimas es una política que se persigue tanto a nivel internacional como de la Unión. Los Países Bajos han firmado y ratificado el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos [44] y el Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños complementa que la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, [45] y están vinculados por la Directiva 2011/36/UE. [46] Todos estos instrumentos pretenden combatir la trata de seres humanos y establecen ciertas obligaciones para los (respectivos) Estados contratantes. [47] Además, en lo que respecta al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha considerado que la trata de seres humanos, en el sentido del artículo 3, letra a), del Protocolo de Palermo y el artículo 4, letra a), del Convenio del Consejo de Europa, está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 4 del CEDH. [48] Además, según el TEDH, del artículo 4 del CEDH se desprende que los Estados tienen la obligación de adoptar de forma activa disposiciones de Derecho Penal que penalicen las prácticas mencionadas en ese artículo y aplicarlas [49] y de proteger de forma eficaz a las víctimas de los actos prohibidos por ese artículo. [50] Además, ese artículo incluye también la obligación procesal de investigar cuando exista una sospecha fundada de que los derechos de una persona consagrados en ese artículo han sido violados. [51]

78. El artículo 273f del Código Penal ha sido recientemente modificado, en particular para adaptarlo al Convenio del Consejo de Europea y para transponer la Directiva 2011/36. En su lucha contra la trata de seres humanos, los Países Bajos han puesto el acento en las medidas a nivel municipal. El órgano de supervisión competente del Consejo de Europa ha elogiado este planteamiento. [52]

79. De conformidad con el artículo 10, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123, el régimen también debe ser proporcionado al objetivo de interés general mencionado. [53]

44 — Ese convenio se firmó en Varsovia el 16 de mayo de 2005. Entró en vigor el 1 de febrero de 2008 con carácter general, tras haber sido ratificado por diez Estados. Fue ratificado por los Países Bajos el 22 de abril de 2010 y entró en vigor en ese país el 1 de agosto de 2010. El texto del convenio está disponible en: http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/197.htm. Ese convenio también establece un sistema de supervisión intergubernamental para controlar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en él.

45 — También conocido como «Protocolo de Palermo». Disponible en http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolTraffickingInPersons.aspx.

46 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo (DO L 101, p. 1, corrección de errores en DO 2012, L 308, p. 27). Dicha Directiva reconoce, en su noveno considerando, la existencia del convenio del Consejo de Europa y del Protocolo de Palermo e insiste en que «debe fomentarse la coordinación entre las organizaciones internacionales con competencias en relación con la acción contra la trata de seres humanos, con el fin de evitar la duplicación de trabajos».

47 — Para completar la perspectiva, el artículo 5, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») dispone que se prohíbe la trata de seres humanos.

48 — Véase TEDH, sentencia Rantsev c. Chipre y Rusia, nº 25965/04, § 282, CEDH 2010 (extractos). El artículo 4 del CEDH tiene su equivalente en el artículo 5, apartados 1 y 2, de la Carta.

49 — Véase TEDH, sentencia Siliadin c. Francia, nº 73316/01, § 89, CEDH 2005-VII.

50 — Véase TEDH, sentencia C.N. y V. c. Francia, nº 67724/09, § 69, 11 de octubre de [2012].

51 — Véase TEDH, sentencia C.N. c. Reino Unido, nº 4239/08, § 69, 13 de noviembre de 2012.

52 — Véase el informe sobre la aplicación del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos por los Países Bajos, primera ronda de evaluación, adoptado por el Grupo de Expertos sobre lucha contra la trata de seres humanos el 21 de marzo de 2014, publicado por la Secretaría del convenio el 18 de junio de 2014, GRETA(2014)10, apartado 59, disponible en: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Reports/GRETA_2014_10_FGR_NLD_w_cmnts_en.pdf.

53 — El término «proporcionalidad» se define con mayor detalle en el artículo 15, apartado 3, letra c), de la Directiva 2006/123.

80. Antes de analizar la proporcionalidad de la medida de que se trata en este asunto, procede realizar una observación preliminar remitiéndome a la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia. Incumbe en última instancia al órgano jurisdiccional nacional, único competente para apreciar los hechos e interpretar la legislación nacional, determinar si la legislación nacional es proporcionada al objetivo de interés general.[54] Sin embargo, el Tribunal de Justicia puede ofrecer orientación sobre la base de la información facilitada en el marco de los procedimientos principales.[55] En el ámbito específico de la justificación de motivos de salud pública en el contexto de una desigualdad de trato en relación con el acceso a estudios universitarios médicos y sanitarios,[56] relativa a la «salvaguardia de la homogeneidad [de un] sistema [...] de enseñanza superior o universitaria»,[57] el requisito de residencia para obtener una ayuda a la contratación[58] y las condiciones de reembolso de un tratamiento médico en otro Estado miembro,[59] el Tribunal de Justicia ha declarado que las razones justificativas que puede invocar un Estado miembro deben ir acompañadas de un examen de la idoneidad y de la proporcionalidad de la medida adoptada por dicho Estado y de datos precisos en los que pueda sustentarse su alegación.

81. Para cumplir el requisito de proporcionalidad, la medida debe ser, en primer lugar, apropiada o, retomando el lenguaje utilizado en la Directiva,[60] adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido. No tengo motivos para cuestionar que la medida controvertida en este asunto refleje un auténtico interés por parte de la ciudad de Ámsterdam por evitar delitos en el ámbito de la trata de seres humanos. Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente, al examinar el carácter adecuado de la medida, deberá analizar cuidadosamente cómo justifica la ciudad de Ámsterdam dicha política, bien entendido, no obstante, que no es preciso demostrar que se puedan detectar todos y cada uno de los delitos a través de esa medida, dado que ello entrañaría llevar demasiado lejos el requisito del carácter apropiado.

82. En segundo lugar, la medida no debe ir más allá de lo necesario para lograr el objetivo. Si puede escogerse entre varias medidas para lograr el mismo objetivo, la medida elegida debe ser la que resulte menos restrictiva para la libertad de establecimiento garantizada en la Directiva.

83. Por lo tanto, se trata de determinar si el requisito lingüístico que exige la ciudad de Ámsterdam[61] es necesario para lograr el objetivo perseguido. Esta es una cuestión delicada para cuya respuesta no puede acudirse a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

84. Es cierto que el Tribunal de Justicia se ha visto obligado a pronunciarse, en numerosas ocasiones, sobre la conformidad de requisitos lingüísticos nacionales con las cuatro libertades y, más recientemente, con las disposiciones del Tratado sobre ciudadanía.[62] Sin embargo, en dichos asuntos la perspectiva era distinta dado que el requisito del idioma únicamente se extendía a las lenguas de los Estados miembros en cuestión.[63]

54 — Véanse, *mutatis mutandis* en relación con la justificación de restricciones en el ámbito de las disposiciones del Tratado sobre las cuatro libertades y sobre ciudadanía, las sentencias Bressol y otros (C-73/08, EU:C:2010:181), apartado 75; Rinner-Kühn (171/88, EU:C:1989:328), apartado 15, y Schönheit y Becker (C-4/02 y C-5/02, EU:C:2003:583), apartado 82.

55 — Véase la sentencia Bressol y otros (C-73/08, EU:C:2010:181), apartados 65.

56 — *Ibidem*, apartado 74. Se trataba de un requisito de residencia.

57 — Véase la sentencia Comisión/Austria (C-147/03, EU:C:2005:427), apartado 63.

58 — Véase la sentencia Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798), apartado 49.

59 — Véase la sentencia Leichtle (C-8/02, EU:C:2004:161), apartado 45.

60 — Véase el artículo 15, apartado 3, letra c), de la Directiva 2006/123.

61 — Puede hablarse de requisito lingüístico dado que la ciudad de Ámsterdam ha considerado los compromisos asumidos por el Sr. Harmsen en su plan de explotación (no alquilar habitaciones a prostitutas con las que no se pueda comunicar en inglés, neerlandés u otro idioma que le resulte comprensible) una condición para la concesión de la autorización.

62 — Véase la sentencia Grauel Rüffer (C-322/13, EU:C:2014:189), apartados 18 y ss.

63 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Groener (C-379/87, EU:C:1989:599), apartado 20, y Haim (C-424/97, EU:C:2000:357), apartado 59.

85. El interés perseguido era, o bien la promoción y estímulo del uso de una lengua en sí misma,[64] o un interés estrechamente relacionado con la naturaleza de la actividad a desarrollar, como la protección social de los trabajadores o facilitar los correspondientes controles administrativos.[65] En todos esos casos, los Estados miembros pretendían proteger o promover una o varias de sus lenguas oficiales.[66] Éste no es el caso en el presente asunto. El requisito lingüístico no se impone para que la prostituta pueda desarrollar su actividad, sino para que el Sr. Harmsen pueda cumplir sus obligaciones de Derecho público frente al Reino de los Países Bajos.

86. Además, el presente asunto no se refiere a la «importancia particular» de la «protección de los derechos y facilidades de los particulares en materia lingüística».[67]

87. Las prostitutas que han sido objeto de trata de seres humanos se encuentran en situación de aislamiento y vulnerabilidad. Por consiguiente, redunda en su interés y en el de aquellos que luchan contra la trata de seres humanos que puedan comunicarse. Obviamente, la posibilidad de comunicarse en el mismo idioma facilita enormemente las cosas.

88. Por lo tanto, comprendo que la ciudad de Ámsterdam recurra a este requisito para garantizar que la comunicación entre el propietario de un burdel y la prostituta sea efectiva. Sin embargo, ello no puede llevar hasta el límite de exigir el dominio de las mismas lenguas por ambas partes. Lo importante es que el Sr. Harmsen pueda *comunicarse verbalmente de forma efectiva* con las prostitutas, no que deban dominar necesariamente los mismos idiomas.

89. En mi opinión, pueden darse varias posibilidades, en particular cuando es preciso que intervenga una tercera persona para que la comunicación sea efectiva. En este sentido, el órgano jurisdiccional remitente debe examinar cuidadosamente si puede garantizarse cierta proximidad de esa persona con la prostituta. Por ejemplo, puede resultar relevante que el «intérprete» sea una persona conocida, próxima o de confianza para la prostituta en lugar de una persona elegida por el Sr. Harmsen.

90. Incumbe el órgano jurisdiccional remitente efectuar la apreciación fáctica de si existe una comunicación verbal efectiva entre el Sr. Harmsen y cada prostituta, sobre la base de la orientación ofrecida.

91. Por consiguiente, la respuesta a esta cuestión debería ser que el artículo 10, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123 se opone a una medida como la controvertida en el litigio principal en el asunto C-341/14, en virtud de la cual un operador de un establecimiento de prostitución en escaparates únicamente puede alquilar habitaciones a prostitutas que sean capaces de hacerse comprender en una lengua que el operador entienda, a menos que el órgano jurisdiccional remitente determine que ese requisito es necesario para garantizar una comunicación verbal efectiva entre el operador y las prostitutas.

64 — Véase la sentencia Las (C-202/11, EU:C:2013:239), apartado 27.

65 — Véase la sentencia Comisión/Alemania (C-490/04, EU:C:2007:430), apartados 70 y 71.

66 — Véanse las sentencias Groener (C-379/87, EU:C:1989:599), apartado 19; Runevič-Vardyn y Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291), apartado 85, y Las (C-202/11, EU:C:2013:239), apartado 25.

67 — Terminología empleada por el Tribunal de Justicia, por ejemplo, en las sentencias Mutsch (137/84, EU:C:1985:335), apartado 11, y Bickel y Franz (C-274/96, EU:C:1998:563), apartado 13.

V. **Conclusión**

92. A la luz de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Raad van State (Países Bajos) del siguiente modo:

«1) Una actividad como la controvertida en el litigio principal en el asunto C-340/14, que consiste en el transporte de pasajeros en una embarcación abierta en las vías navegables de Ámsterdam, con el objetivo primordial de ofrecer, a cambio del pago de una cantidad, excursiones y el alquiler de tal embarcación para la celebración de fiestas, no constituye un "servicio en el ámbito del transporte" en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior.

2) Las disposiciones del capítulo III de la Directiva 2006/123 son aplicables a situaciones como las de los litigios principales, a saber, al transporte de pasajeros en una embarcación abierta en las vías navegables de Ámsterdam, con el objetivo primordial de ofrecer, a cambio del pago de una cantidad, excursiones y el alquiler de tal embarcación para la celebración de fiestas (asunto C-340/14) y el alquiler de habitaciones por fracciones de día a prostitutas en un establecimiento de prostitución en escaparates (asunto C-341/14), al margen de que todos los factores se encuentren localizados en un único Estado miembro.

3) El artículo 11, apartado 1, letra b), de la Directiva 2006/123 debe interpretarse en el sentido de que una vez que un Estado miembro ha considerado que el número de autorizaciones disponibles debe limitarse por una razón imperiosas de interés general, las autorizaciones individuales deben limitarse en el tiempo.

4) El artículo 10, apartado 2, letra c), de la Directiva 2006/123 se opone a una medida como la controvertida en el litigio principal en el asunto C-341/14, en virtud de la cual un operador de un establecimiento de prostitución en escaparates únicamente puede alquilar habitaciones a prostitutas que sean capaces de hacerse comprender en una lengua que el operador entienda, a menos que el órgano jurisdiccional remitente determine que ese requisito es necesario para garantizar una comunicación verbal efectiva entre el operador y las prostitutas.»