CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 7 de mayo de 1998 *

A. Introducción

1. El presente procedimiento por incumplimiento contra el Reino de España tiene por objeto la Ley 23/1992, de 30 de julio, [1] y el Real Decreto nº 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada. La Ley exige la «nacionalidad española de las empresas» [2] que presten servicios de seguridad. Los administradores y directores de las empresas de seguridad deberán residir en ese Estado miembro. Además, el personal de seguridad deberá tener la nacionalidad española. La Comisión considera que estos requisitos constituyen una discriminación prohibida en el marco de las libertades fundamentales, en concreto, de la libertad de establecimiento, de la libre prestación de servicios y de la libre circulación de trabajadores, respectivamente. El Gobierno español no niega la diferencia de trato pero considera que queda amparada por los motivos de justificación contemplados en el Tratado.

2. La Comisión solicita que:

1) se declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado y, en particular, de los artículos 48, 52 y 59, al mantener en vigor los artículos 7, 8 y 10 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, en la medida en que supeditan la concesión de la autorización para ejercer las actividades de seguridad privada, en el caso de las «empresas de seguridad», al requisito de tener nacionalidad española y de que sus administradores y directores tengan su residencia en España y, respecto del «personal de seguridad», al hecho de tener la nacionalidad española, y

2) se condene en costas a la parte demandada.

3. El Reino de España solicita que:

1) se desestime la demanda y

2) se condene a la Comisión al pago de las costas procesales.

* Lengua original: alemán.

1 — *Boletín Oficial del Estado* de 4 de agosto de 1992.

2 — La letra b) del apartado 1 del artículo 7 establece que «las empresas de seguridad [...] deberán tener la nacionalidad española».

B. Hechos

I. *Alegaciones no contradichas*

4. La Ley 23/1992 (en lo sucesivo, «Ley»), en relación con el Real Decreto 2364/1994 (en lo sucesivo, «Real Decreto»), define el objeto y los requisitos de los servicios de seguridad privada. El apartado 1 del artículo 5 de la Ley enumera los servicios que pueden prestar las empresas de seguridad, que consisten en las siguientes actividades:

— Vigilancia y protección de bienes, establecimientos, espectáculos, certámenes o convenciones. [3]

— Protección de personas determinadas. [4]

— Depósito, custodia, recuento y clasificación de monedas y billetes, títulos-valores y objetos de valor, así como el transporte y distribución de estos objetos. [5]

— Instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad. [6]

— Explotación de centrales para la recepción, verificación y transmisión de las señales de alarmas y su comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como prestación de servicios de respuesta cuya realización no sea de la competencia de dichas Fuerzas y Cuerpos. [7]

— Planificación y asesoramiento de las actividades de seguridad contempladas en la Ley. [8]

5. En virtud del artículo 7 de la Ley, sólo podrán ejercer servicios de seguridad privada las empresas que hayan obtenido la correspondiente autorización del Ministerio del Interior mediante su inscripción en un Registro. Conforme a la letra b) del apartado 1 de este artículo, *un* requisito para la inscripción de una empresa que preste servicios con personal de seguridad es la nacionalidad española. [9]

6. El artículo 8 de la Ley exige que los administradores y directores de todas las empresas que presten servicios de seguridad sean residentes en España.

3 — Letra a) del apartado 1 del artículo 5.
4 — Letra b) del apartado 1 del artículo 5.
5 — Letras c) y d) del apartado 1 del artículo 5.
6 — Letra e) del apartado 1 del artículo 5.
7 — Letra f) del apartado 1 del artículo 5.
8 — Letra g) del apartado 1 del artículo 5.
9 — Véase la nota 2 *supra*.

7. Conforme al apartado 1 del artículo 10 de la Ley, el personal de seguridad deberá obtener previamente la habilitación del Ministerio del Interior. La letra a) del apartado 3 del artículo 10 exige, para la concesión de esta autorización, que el personal de seguridad tenga la nacionalidad española. Por «personal de seguridad» en el sentido de la Ley se entiende: los vigilantes de seguridad, los jefes de seguridad, los escoltas privados, los guardas particulares del campo y los detectives privados. La actividad de los guardas particulares del campo [10] y de los detectives privados [11] también puede ejercerse con carácter independiente.

8. Algunas de las actividades de las empresas de seguridad —por ejemplo, las descritas en las letras e) y g) del apartado 1 del artículo 5— no requieren la intervención de «personal de seguridad». Para cumplir las otras actividades las empresas emplean tanto a personal de seguridad como a personal administrativo. A este último no se aplica el requisito de nacionalidad.

II. *Criterio de la Comisión*

9. La *Comisión* señala con carácter preliminar que su recurso no persigue ninguna liberalización de la actividad de la seguridad privada. Unicamente desea oponerse a una discriminación por razón de la nacionalidad contenida en dicha normativa, cuyos objetivos, en su opinión, no la justifican.

1. Respecto a la libertad de establecimiento

10. El requisito de residencia impuesto a los administradores y directores de las empresas de seguridad equivale, según la Comisión, a un requisito de nacionalidad y, por consiguiente, es incompatible con el artículo 52 del Tratado. La Comisión invoca a este respecto la sentencia Factortame. [12] El propio «requisito de nacionalidad de las empresas» [13] implica una negación parcial de la libertad, puesto que se prohíbe a una empresa ejercer su actividad a través de una sucursal o agencia. El requisito de la nacionalidad impuesto a los guardas del campo o a los detectives privados que ejerzan su actividad de forma independiente también infringe el artículo 52 del Tratado.

2. Respecto a la libre prestación de servicios

11. Las actividades de dichas empresas y de su personal constituyen prestaciones de servicios en el sentido del artículo 60 del

10 — Letra b) del artículo 18 de la Ley.
11 — Artículo 19 de la Ley.

12 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 1991, Factortame y otros (C-221/89, Rec. p. I-3905).
13 — Véase la nota 2 *supra*.

Tratado. La exigencia de un establecimiento estable para el ejercicio de la actividad constituye en sí misma la negación de dicha libertad. El «requisito de nacionalidad de las empresas» [14] y el requisito de residencia del personal directivo excluyen cualquier prestación de servicios por parte de quienes no tengan un establecimiento en España.

3. Libre circulación de trabajadores

12. La mayor parte del personal empleado por las empresas de seguridad son trabajadores por cuenta ajena. El requisito de nacionalidad para la obtención de la «habilitación» del Ministerio del Interior da lugar a que los nacionales de otros Estados miembros estén absolutamente excluidos de la posibilidad de trabajar en el sector de los servicios de seguridad privada. Esto constituye un obstáculo para la libre circulación de trabajadores.

4. Respecto a los motivos de justificación

a) Artículos 55 y 66 del Tratado

13. El *artículo 55* del Tratado, así como el *artículo 66*, establecen que las actividades que estén relacionadas, aunque sólo sea de manera ocasional, con el ejercicio del poder público no están sometidas a las disposiciones del correspondiente Capítulo del Tratado (establecimiento o servicios). La Comisión, remitiéndose a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [15] mantiene el criterio de que no se puede afirmar que todos los servicios de seguridad estén relacionados con el ejercicio del poder público. La protección de bienes y personas particulares responde a un interés privado y no puede considerarse incluida en el ejercicio de poderes soberanos. La naturaleza de los servicios ofrecidos por las empresas de seguridad no presenta carácter público. Dichos servicios sólo contribuyen a la seguridad pública de manera subordinada. Puesto que los servicios de seguridad sólo actúan en un marco jurídico privado, no cabe atribuirles una competencia general para el mantenimiento de la seguridad pública, aunque contribuyan en cierta medida a prevenir determinados delitos. Esto último no es una prerrogativa del poder público. Ni siquiera la colaboración ocasional con las fuerzas de orden público equivale forzosamente al ejercicio del poder público.

b) Artículo 56 del Tratado

14. En relación con el *artículo 56*, la Comisión alega que un trato discriminatorio sólo

14 — Véase la nota 2 *supra*.

15 — Véanse las sentencias de 21 de junio de 1974, Reyners (2/74, Rec. p. 631), y de 13 de julio de 1993, Thijssen (C-42/92, Rec. p. I-4047).

puede justificarse si se dirige contra una amenaza actual, real y suficientemente grave, que afecte a un interés fundamental de la sociedad. La existencia de tal amenaza debe ser demostrada por el Estado miembro. Según la Comisión, el ejercicio de la actividad de detective o de guarda del campo por parte de una persona que no sea española no supone una amenaza real, actual y suficientemente grave. Lo mismo cabe decir respecto a las discriminaciones relativas a las personas jurídicas. Incluso de existir tal amenaza, los Estados miembros no puede impedir el acceso a todo un sector de actividad económica, lo cual, en cualquier caso, sería desproporcionado. Corresponde a los Estados miembros probar la proporcionalidad de la medida en relación con la eventual amenaza. Los motivos expuestos por el Gobierno español no bastan para ello.

c) Apartados 3 y 4 del artículo 48 del Tratado

15. Por lo que atañe a la libre circulación de trabajadores, la Comisión considera que el Gobierno español no puede invocar ni el *apartado 3 del artículo 48 del Tratado CE* ni el *apartado 4 del artículo 48 del Tratado CE*. Desde un punto de vista formal, el personal de los servicios privados de seguridad no tiene el estatuto de funcionario público y tampoco está encargado de realizar tareas relacionadas con el ejercicio del poder público con objeto de proteger intereses del Estado. La Comisión se remite, por lo demás, a sus alegaciones relativas a la aplicabilidad de los artículos 55 y 56 del Tratado.

III. *Criterio del Gobierno español*

16. El *Gobierno español* no niega que la normativa controvertida restringe las libertades de establecimiento, de prestación de servicios y de circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad. No obstante considera que estas restricciones encuentran justificación en las excepciones que contempla el Tratado. Entiende que las actividades de seguridad privada suponen el ejercicio del poder público por razón de su finalidad, consistente en el mantenimiento de la seguridad pública.

17. En virtud del artículo 13 de la Ley, el personal de seguridad puede proteger urbanizaciones aisladas o polígonos industriales, por donde circulan libremente personas y vehículos, pudiendo incluso exigir la identificación de personas en zonas de uso común. Asimismo, respecto a la protección de transportes de objetos de valor, la actividad de las empresas de seguridad se extiende a las vías públicas. La obligación que pesa sobre los servicios de seguridad privados de prestar asistencia a los funcionarios en el cumplimiento de ciertas funciones de control resulta indicativa de la posibilidad de que su actividad incida en los derechos y libertades de los ciudadanos. De ello se deduce la necesidad de una relación particular de solidaridad de las empresas y el personal de seguridad respecto del Estado. A través de autorizaciones y permisos el Estado se reserva el control de los medios utilizados para mantener la paz y el orden.

18. Respecto al motivo de seguridad y orden público, el Gobierno español considera que corresponde a la Comisión demostrar que existen otros medios menos restrictivos que los utilizados por el Reino de España. Como resulta de la naturaleza de las funciones ejercidas por las empresas de seguridad privada, la seguridad y el orden pueden, en determinadas circunstancias, resultar amenazados por los propios servicios de seguridad, motivo por el cual deben estar sometidos a controles rigurosos. Sin embargo, este control sólo es posible realizarlo en la medida necesaria si las empresas y las personas físicas están establecidas en el Estado miembro en el que ejercen sus actividades. Entiende que sin un establecimiento permanente tampoco es posible un contacto inmediato con los clientes. El artículo 55, continúa, debe interpretarse en conexión con el artículo 56 del Tratado CE.

19. Por último el Gobierno español invoca razones imperiosas de interés general. En la regulación de las actividades de seguridad privada existen razones que imponen especiales cautelas: [16]

— Garantizar adecuadamente la seguridad de personas y bienes.

— Articular las facultades que puedan tener los ciudadanos de crear o utilizar los servicios privados de seguridad con las razones profundas sobre las que se asienta el servicio público de seguridad.

— Prevenir el delito y contribuir al mantenimiento de la seguridad pública.

— Evitar el intrusismo, la falta de normas de homologación de productos, la deficiente formación de los vigilantes, las irregularidades en su funcionamiento y la comisión de numerosas infracciones, así como la ausencia sobrevenida de requisitos esenciales.

— Garantizar que la defensa de la seguridad no sea ocasión de agresiones, coacciones, desconocimiento de derechos o invasión de las esferas jurídicas y patrimoniales de otras personas.

20. Además, debe garantizarse la protección de los destinatarios del servicio y, más en general, de los consumidores, así como del orden público. El Gobierno español afirma que no estaría en condiciones de asegurar esos intereses si se aplican las libertades previstas en el Tratado antes de lograr una armonización en esa materia. Por último, el

16 — Apartado 11 del escrito de contestación a la demanda presentado por el Gobierno español.

Gobierno español señala que incumbe a cada Estado miembro determinar cuáles son las exigencias derivadas del orden público.

21. Respecto a la libre circulación de trabajadores, el Gobierno español opina que puede ampararse en la reserva contemplada en el apartado 3 del artículo 48 del Tratado CE, dado que el personal de seguridad puede emplear armas, viste uniforme y tiene ciertas potestades que pueden afectar a los derechos y libertades de los ciudadanos.

C. Análisis

I. *Personas jurídicas*

1. Sobre la libertad de establecimiento

22. Una vez expirado el período transitorio, la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad es un elemento constitutivo de la libertad de establecimiento que tiene eficacia directa. [17] Conforme al artículo 52 en relación con el artículo 58, la libertad de establecimiento se aplica a personas físicas y jurídicas. El requisito de la nacionalidad española, [18] impuesto a las empresas de seguridad, se opone a la actividad de una empresa de seguridad establecida en otro Estado miembro realizada a través de una sucursal o agencia jurídicamente dependiente. Por consiguiente, contradice lo dispuesto en el artículo 52 del Tratado CE.

23. Se suscita la cuestión de si las actividades de las empresas de seguridad están comprendidas en las excepciones definidas en el artículo 55 del Tratado CE, es decir, si están al margen de las disposiciones relativas a la libertad de establecimiento y, a través del artículo 66, de las relativas a la libre prestación de servicios. Conforme al apartado 1 del artículo 55 del Tratado, las disposiciones de ese Capítulo no se aplican a las actividades que estén relacionadas, aunque sólo sea de manera ocasional, con el ejercicio del poder público. Al examinar este elemento debe tenerse en cuenta, por una parte, que no puede atribuirse a dicha excepción un alcance que rebase su finalidad [19] y, por otra parte, que sólo puede aplicarse a aquellas actividades «que, consideradas en sí mismas, estén directa y específicamente relacionadas con el ejercicio del poder público». [20]

17 — Véase la sentencia de 21 de junio de 1974 en el asunto 2/74 (citada en la nota 15), apartados 30 y 32.

18 — Véase la nota 2 *supra*.

19 — Sentencia Reyners (antes citada en la nota 15), apartado 43.

20 — Sentencia Reyners (antes citada en la nota 15), apartado 45.

24. Es cierto que, a falta de una Directiva comunitaria de armonización en el ámbito de los servicios privados de seguridad, la eventual aplicación del artículo 55 debe ser apreciada por separado para cada Estado miembro. Sin embargo, esta apreciación deberá tener en cuenta «el carácter comunitario de los límites fijados en el artículo 55 a las excepciones permitidas al principio de libertad de establecimiento, con el fin de evitar que la eficacia del Tratado en esta materia se vea contrarrestada por disposiciones unilaterales de los Estados miembros». [21]

25. El objeto de la creación y la gestión de una empresa de seguridad consiste en asumir funciones de vigilancia y control sobre la base de relaciones de Derecho privado. Los bienes objeto de la vigilancia (bienes inmuebles y objetos de valor) son, normalmente, propiedad de particulares. Precisamente la vigilancia de bienes muebles puede realizarse también, como ha señalado el Gobierno español, en vías públicas. Asimismo es posible que el personal encargado de la seguridad en acontecimientos deportivos, culturales, políticos o similares tenga que desempeñar su trabajo en instalaciones públicas. Sin embargo, en último término, nada de ello es decisivo para determinar la naturaleza del objeto de la actividad de las empresas de seguridad, como tampoco lo es el régimen de propiedad de los objetos de vigilancia. Lo determinante es que tales empresas de seguridad actúan a iniciativa privada, en el marco de relaciones contractuales, y que, para desempeñar sus funciones, no se les han atribuido facultades soberanas.

26. El control de la identidad de una persona, por ejemplo a la entrada de un edificio, no precisa la atribución de facultades soberanas. Por lo tanto, tampoco puede considerarse que las empresas de seguridad dispongan de éstas. La normativa española sobre servicios de seguridad privada distingue claramente entre las tareas que realizan las empresas de seguridad [22] y las que están reservadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Por ejemplo, la letra f) del apartado 1 del artículo 5 de la Ley, que establece que podrán prestarse determinados servicios «cuya realización no sea de la competencia de dichas Fuerzas y Cuerpos», [23] muestra la clara separación de tareas. Incluso debe evitarse la coincidencia casual en la realización de funciones similares (transmisión de las señales de alarmas).

27. Aun considerando que las empresas de seguridad asumen funciones *auxiliares* de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no se puede olvidar que las tareas *principales* están reservadas a dichas Fuerzas y Cuerpos. A este respecto, la distinción entre funciones principales y auxiliares no debe entenderse como un criterio cuantitativo, sino cualitativo. La descripción legal de las tareas de los servicios de seguridad privada permite llegar a la conclusión de que precisamente el ejercicio del poder público está reservado a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por ejemplo, cuando los servicios de seguridad privada descubran hechos y personas sospechosas, el posible interrogatorio o, incluso, en su

21 — Sentencia de 15 de marzo de 1988, Comisión/Grecia (147/86, Rec. p. 1637), apartado 8.

22 — Véase el artículo 5 de la Ley.

23 — (N. del T.: nota de carácter lingüístico carente de contenido en la versión española)

caso, la detención sólo pueden efectuarla las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, [24] lo cual muestra claramente el diferente grado de las respectivas competencias.

28. De ello cabe deducir que las empresas de seguridad privada no realizan actividades relacionadas «directa y específicamente» con el ejercicio del poder público. Por consiguiente, la excepción del artículo 55 del Tratado CE no es aplicable en este contexto.

29. Al examinar si el Gobierno español puede invocar el artículo 56 del Tratado CE, que permite un régimen especial para los extranjeros que esté justificado «por razones de orden público, seguridad y salud públicas», debe tenerse en cuenta lo siguiente: Esta disposición faculta a los Estados miembros para aplicar también a ciudadanos comunitarios, por los citados motivos, normas especiales para extranjeros que desempeñen una actividad por cuenta propia. En la medida en que se refiere a personas físicas, guarda relación con el apartado 3 del artículo 48 del Tratado CE. A este respecto, la estructura y la finalidad de esta disposición no permiten justificar que se exija la «nacionalidad de la empresa» como requisito para el libre ejercicio de su actividad.

30. Cuando un Estado miembro considere necesario, por motivos imperativos relacionados con el interés público, regular una rama de actividad, es libre de hacerlo adoptando medidas no discriminatorias, siempre que la normativa sea adecuada para la consecución del objetivo perseguido y que las medidas no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. [25] Así, la autorización [26] de una empresa para ejercer una actividad resulta un medio adecuado para proteger el interés general. La Comisión no critica la autorización en sí ni el control de las empresas, exigidos en la legislación española, y, por consiguiente, tampoco son objeto del presente procedimiento. Baste con señalar aquí que las razones imperiosas de interés general alegadas por el Gobierno español pueden ser satisfechas en el marco de la autorización y el control de las empresas. Por el contrario, no puede justificarse la exigencia de la «nacionalidad de la empresa» como requisito para la autorización.

2. Sobre la libre prestación de servicios

31. La existencia de una desigualdad de trato injustificada se ha comprobado respecto a la disposición relativa a la libertad de establecimiento. Pero cabe afirmarla con mayor motivo en el marco de las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios. Efectivamente, el requisito de un establecimiento permanente en el territorio de un Estado

24 — Véase, por ejemplo, la letra d) del apartado 1 del artículo 71 o el apartado 2 del artículo 76 del Real Decreto.

25 — Sentencia de 30 de noviembre de 1995, Gebhard (C-55/94, Rec. p. I-4165), apartado 37.

26 — Sentencias de 4 de diciembre de 1986, Comisión/Alemania (205/84, Rec. p. 3755), apartados 42 y ss., y de 6 de junio de 1996, Comisión/Italia (C-101/94, Rec. p. I-2691), apartados 9 a 11.

miembro como condición para que una empresa desempeñe su actividad equivale, en la práctica, a negar la libre prestación de servicios. [27] El «requisito de la nacionalidad» de las empresas de seguridad va aún mucho más lejos. Además, un Estado miembro «no puede subordinar la ejecución de la prestación de servicios en su territorio al cumplimiento de todos los requisitos exigidos para un establecimiento, so pena de privar de toda eficacia a las disposiciones destinadas a garantizar la libre prestación de servicios». [28] Las excepciones (artículo 55 del Tratado CE) y los motivos de justificación de eventuales desigualdades de trato (artículo 56 del Tratado CE) pertinentes en el marco de la libertad de establecimiento se aplican también, a través del artículo 66, a la libre prestación de servicios. Su contenido, en el caso de los servicios, no excede del reconocido en el ámbito de la libertad de establecimiento. Por tanto, el «requisito de la nacionalidad» impuesto a las empresas debe considerarse contrario al Derecho comunitario.

II. *Personas físicas*

1. Sobre la libertad de establecimiento

a) Residencia de los administradores y directores

32. Se suscita la cuestión de si el requisito de residencia impuesto a administradores y directores de las empresas de seguridad constituye una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad y, de esta forma, es contrario a los principios de la libertad de establecimiento.

33. Hay que suponer que la gran mayoría de los nacionales del Estado de que se trata tienen su residencia y su domicilio en ese Estado, mientras que los nacionales de los demás Estados miembros tendrán su residencia y domicilio en éstos. Por tanto, tal requisito de residencia da lugar a una discriminación por razón de la nacionalidad. [29] Los nacionales de otros Estados miembros tienen que desplazar su residencia a ese Estado para cumplir las prescripciones de su legislación.

34. El Gobierno español considera justificado este requisito, por una parte, debido a la necesidad de controles estrictos y, por otra parte, por el igualmente necesario contacto directo con los clientes.

35. A ello cabe oponer que las empresas pueden autorizarse y controlarse sin que los

27 — Sentencias Comisión/Alemania (antes citada en la nota 26), apartado 52, y Comisión /Italia (antes citada en la nota 26), apartado 31.

28 — Sentencia de 9 de agosto de 1994, Vander Elst (C-43/93, Rec. p. I-3803), apartado 17.

29 — Sentencia Factortame (antes citada en la nota 12), apartado 32.

administradores y directores tengan que establecer forzosamente su domicilio en el territorio del Estado miembro. Autorización y control de las empresas son, respecto a la sociedad, procedimientos más bien abstractos, que no se ven afectados por el domicilio del personal directivo. Precisamente en el marco de la libertad de establecimiento, la letra f) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado CE, relativa a la supresión de restricciones, demuestra que debe favorecerse la entrada de personal directivo en los órganos de dirección y control de los establecimientos secundarios. [30]

36. Determinar cómo se establece y organiza en definitiva el contacto con los clientes incumbe, en último término, a las empresas de seguridad, por una parte, y a los potenciales clientes, por otra. La configuración juridicoprivada de las relaciones comerciales no legitima al Estado miembro para imponer, soberanamente, un requisito de residencia a determinado grupo del personal directivo. Por consiguiente, el requisito de residencia debe considerarse una desigualdad de trato injustificada y, por ende, una violación de los principios de la libertad de establecimiento.

b) Nacionalidad de los guardas del campo y de los detectives privados

37. El requisito de la nacionalidad impuesto a los empleados designados como «personal de seguridad» constituye, para los guardas del campo y los detectives privados (que, según dispone expresamente la Ley, también pueden desempeñar su trabajo por cuenta propia), una discriminación directa por razón de la nacionalidad. Dicha discriminación sólo podría justificarse al amparo de los artículos 55 y 56 del Tratado CE. En la medida en que ni la actividad de los guardas del campo ni la de los detectives privados están relacionadas con el ejercicio del poder público, no cabe invocar el artículo 55 del Tratado CE. Ahora bien, con arreglo al artículo 56 del Tratado CE sólo es posible imponer a los trabajadores por cuenta propia restricciones por razones de orden público, seguridad y salud públicas que se deban a riesgos relacionados con la persona. Así, por ejemplo, conforme al apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 64/221, [31] las medidas de aplicación de la reserva deberán estar fundamentadas, exclusivamente, en el comportamiento personal del individuo al que se apliquen. Por tanto, las consideraciones generales de carácter preventivo no permiten bloquear toda una rama de actividad a través de un requisito de nacionalidad. Consiguientemente, este requisito debe ser considerado contrario al Derecho comunitario.

30 — La letra f) del apartado 3 del artículo 54 establece lo siguiente: «El Consejo y la Comisión [...] [aplicarán] la supresión progresiva de las restricciones a la libertad de establecimiento, en cada rama de actividad contemplada, tanto en lo que respecta a las condiciones de apertura, en el territorio de un Estado miembro, de agencias, sucursales o filiales, como a las condiciones de *admisión del personal de la sede central en los órganos de gestión o de control de aquéllas*» (el subrayado es mío).

31 — Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública (DO 1964, 56, p. 850; EE 05/01, p. 36); en la sentencia de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (41/74, Rec. p. 1337), apartado 15 de los considerandos y apartado 2 del fallo, el Tribunal de Justicia declaró la aplicabilidad directa del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 64/221.

38. Lo mismo cabe decir respecto a la libre prestación de servicios.

2. Sobre la libre circulación de trabajadores

39. En principio, no puede afirmarse otra cosa en relación con los trabajadores por cuenta ajena. Si se impone al personal de seguridad un requisito de nacionalidad, el acceso a esa rama de actividad queda vedado para los nacionales de otros Estados miembros. Tal requisito de acceso constituye una diferencia de trato de los trabajadores de los Estados miembros en relación con el empleo, prohibida por el apartado 2 del artículo 48, si no puede justificarse al amparo de los apartados 3 o 4 del artículo 48.

40. El apartado 3 del artículo 48 permite imponer restricciones a la libre circulación de los trabajadores por razones de orden público, seguridad y salud públicas. Como ya se ha señalado en el marco del análisis del artículo 56 del Tratado CE, los motivos relativos a la persona del interesado son los únicos que justifican ampararse en la reserva. Así, los derechos de los nacionales de los Estados miembros de entrar en el territorio de otro Estado miembro, de residir en él y de desplazarse sólo podrán ser objeto de restricciones si su presencia o su comportamiento «constituyen una amenaza real y suficientemente grave para el orden público». [32] No está permitido excluir de forma global y abstracta, como hace el requisito de la nacionalidad, toda una rama de actividad.

41. No hay nada que objetar a una autorización administrativa o al examen de la aptitud de la persona para desempeñar determinada tarea, siempre y cuando se realice de forma no discriminatoria. Por tanto, la «autorización ministerial» que prescribe la Ley no plantea, en principio, problemas desde el punto de vista del Derecho comunitario. En este marco cabría pensar en el examen de determinados requisitos que deban concurrir en la persona del solicitante —como, por ejemplo, el disfrute de los derechos civiles.

42. Por último, el apartado 4 del artículo 48 excluye de la libre circulación de trabajadores prevista en este artículo «los empleos en la Administración Pública». Al divergir de la norma, esta excepción «debe recibir una interpretación que limite su alcance a lo que es estrictamente necesario para salvaguardar los intereses que esta disposición permite proteger por los Estados miembros». [33] El contenido y los límites de la excepción debe determinarlos el Derecho comunitario. Es jurisprudencia reiterada que sólo pueden considerarse empleos en la Administración Pública aquellos que «implican una participación, directa o indirecta en el ejercicio del poder público y en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses

32 — Sentencias de 28 de octubre de 1975, Rutili (36/75, Rec. p. 1219), apartado 28, y de 27 de octubre de 1977, Bouchereau (30/77, Rec. p. 1999), apartado 35.

33 — Sentencia de 16 de junio de 1987, Comisión/Italia (225/85, Rec. p. 2625), apartado 7.

generales del Estado o de otras entidades públicas». [34]

43. Si bien es cierto que los servicios de las empresas de seguridad privada también contribuyen indirectamente al mantenimiento de la seguridad pública, que indudablemente forma parte del interés general del Estado, al examinar las disposiciones sobre la libertad de establecimiento ya se comprobó que las empresas de seguridad no tienen, en principio, facultades soberanas. La actividad de los trabajadores de dichas empresas no puede exceder del objeto social de su empleador. Por lo tanto, no puede invocarse el apartado 4 del artículo 48 para justificar la discriminación por razón de la nacionalidad. [35]

44. Por consiguiente, procede estimar la pretensión de la Comisión.

Costas

Conforme al apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así se hubiere solicitado. Puesto que mi propuesta es que se desestimen los motivos formulados par la demandada, debería ser condenada en costas.

D. Conclusión

45. Consiguientemente, propongo al Tribunal de Justicia decidir en los siguientes términos:

«1) El Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado y, en particular, de los artículos 48, 52 y 59, al supeditar, en los artículos 7, 8 y 10 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, la concesión de la autorización para ejercer las actividades de seguridad privada, en el caso de las "empresas de seguridad", al requisito de tener la nacionalidad española y de que sus administradores y directores tengan su residencia en España y, respecto del "personal de seguridad", al hecho de tener la nacionalidad española.

2) El Reino de España cargará con las costas procesales.»

34 — Sentencias de 17 de diciembre de 1980, Comisión/Bélgica (149/79, Rec. p. 3881), primera sentencia en este asunto, apartado 10, y de 2 de julio de 1996, Comisión/Grecia (C-290/94, Rec. p. I-3285), apartado 2.

35 — Véase la sentencia Comisión/Grecia (antes citada en la nota 34), apartado 36.