SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 9 de marzo de 2000 *

En el asunto C-355/98,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. M. Patakia, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Reino de Bélgica, representado por el Sr. J. Devadder, conseiller général de la direction générale des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Bélgica, 4, rue des Girondins,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48, 52 y 59 del Tratado CE (actualmente artículos 39 CE, 43 CE y 49 CE, tras su modificación), al adoptar disposiciones en el marco de la Ley de 10 de abril de 1990 sobre las empresas de vigilancia, sobre las empresas de seguridad y sobre los servicios internos de vigilancia,

* Lengua de procedimiento: francés.

a) que supeditan la explotación de una empresa contemplada por dicha Ley a una autorización previa para la que se exigen varios requisitos, a saber:

— la obligación de la empresa de vigilancia de tener un establecimiento de explotación en Bélgica;

— la obligación para las personas que

— se ocupen de la dirección efectiva de una empresa de vigilancia, o de un servicio interno de vigilancia, o

— trabajen en una empresa de ese tipo o por cuenta de ella o estén destinadas a sus actividades, a excepción del personal interno para fines administrativos o logísticos,

de tener su domicilio o, en su defecto, su residencia habitual en Bélgica;

— la obligación de una empresa, establecida en otro Estado miembro, de obtener una autorización, sin que se tomen en cuenta los justificantes y garantías ya presentados por la empresa para el ejercicio de su actividad en el Estado miembro de establecimiento;

b) que exigen, para cualquier persona que desee ejercer una actividad de vigilancia o prestar un servicio interno de vigilancia en Bélgica, la obtención de una tarjeta de identificación según dicha Ley;

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. J.C. Moitinho de Almeida, Presidente de la Sala Sexta, en funciones de Presidente de la Sala Quinta; L. Sevón, C. Gulmann, J.-P. Puissochet y P. Jann (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de septiembre de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría el Tribunal de Justicia el 29 de septiembre de 1998, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), con el fin de que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48, 52 y 59 del Tratado CE (actualmente artículos 39 CE, 43 CE y 49 CE, tras su modificación), al adoptar disposiciones en el marco de la Ley de 10 de abril de 1990 sobre las empresas de vigilancia, sobre las empresas de seguridad y sobre los servicios internos de vigilancia (*Moniteur belge* de 29 de mayo de 1990, p. 10963; en lo sucesivo, «Ley»),

a) que supeditan la explotación de una empresa contemplada por dicha Ley a una autorización previa para la que se exigen varios requisitos, a saber:

— la obligación de la empresa de vigilancia de tener un establecimiento de explotación en Bélgica;

— la obligación para las personas que

— se ocupen de la dirección efectiva de una empresa de vigilancia, o de un servicio interno de vigilancia, o

— trabajen en una empresa de ese tipo o por cuenta de ella o estén destinadas a sus actividades, a excepción del personal interno para fines administrativos o logísticos,

de tener su domicilio o, en su defecto, su residencia habitual en Bélgica;

— la obligación de una empresa, establecida en otro Estado miembro, de obtener una autorización, sin que se tomen en cuenta los justificantes y garantías ya presentados por la empresa para el ejercicio de su actividad en el Estado miembro de establecimiento;

b) que exigen, para cualquier persona que desee ejercer una actividad de vigilancia o prestar un servicio interno de vigilancia en Bélgica, la obtención de una tarjeta de identificación según dicha Ley.

Contexto jurídico

2 El artículo 1 de la Ley dispone:

«1. Se considerará empresa de vigilancia en el sentido de la presente Ley, toda persona física o jurídica que ejerza una actividad consistente en prestar a terceros, con carácter permanente u ocasional, servicios de:

a) vigilancia y protección de bienes muebles o inmuebles;

b) protección de personas;

c) vigilancia y protección de transporte de bienes;

d) gestión de centrales de alarma.

2. Se considerará servicio interno de vigilancia en el sentido de la presente Ley, todo servicio organizado, para satisfacer necesidades propias, por una persona física o moral, en lugares accesibles al público, consistente en las actividades enumeradas en el apartado 1, letras a), b) o c).

3. Se considerará empresa de seguridad, a efectos de la presente Ley, a toda persona física o jurídica que ejerza una actividad consistente en prestar a terceros, con carácter permanente u ocasional, servicios de diseño, instalación y mantenimiento de sistemas y de centrales de alarma.

[...]»

3 Según el artículo 2 de la Ley, nadie podrá explotar una empresa de vigilancia u organizar un servicio interno de vigilancia si no ha sido autorizado anteriormente por el Ministro de Interior, previo dictamen del Ministro de Justicia. Las empresas de vigilancia pueden revestir la forma de personas jurídicas constituidas con arreglo a la legislación de un Estado miembro de la Unión Europea, pero su establecimiento de explotación deberá estar situado en Bélgica. Según el artículo 4 de la Ley, nadie podrá explotar una empresa de seguridad sin previa homologación del Ministro del Interior.

4 Con arreglo al artículo 5 de la Ley, las personas que se ocupen de la dirección efectiva de una empresa de vigilancia, o de un servicio interno de vigilancia deberán tener su domicilio o, en su defecto, su residencia habitual en Bélgica. El mismo requisito se aplica también, en virtud del artículo 6 de la Ley, al personal de las empresas de vigilancia y de los servicios internos de vigilancia, a excepción del personal administrativo o logístico.

5 El artículo 8 de la Ley prevé que las personas que trabajen al servicio o por cuenta de una empresa de vigilancia o de un servicio interno de vigilancia deberán estar en posesión de una tarjeta de identificación expedida por el Ministro del Interior.

6 La Ley fue modificada, desde el 28 de agosto de 1997, por la Ley de 18 de julio de 1997 *(Moniteur belge* de 28 de agosto de 1997, p. 21964). No obstante, tales modificaciones no se refieren a los puntos de la Ley que son objeto del presente recurso por incumplimiento.

Procedimiento administrativo previo

7 Mediante escrito de 11 de abril de 1996, la Comisión requirió al Gobierno belga para que le presentara observaciones sobre la compatibilidad de las disposiciones de la Ley con la libre prestación de servicios, la libertad de establecimiento y la libre circulación de trabajadores.

8 El Gobierno belga respondió el 14 de junio de 1996 que las restricciones a dichas libertades impuestas por la Ley estaban justificadas por las excepciones previstas en los artículos 48, apartado 3, del Tratado y 56 del Tratado CE (actualmente artículo 46 CE, tras su modificación), en relación, en su caso, con el artículo 66 del Tratado CE (actualmente artículo 55 CE).

9 Mediante escrito de 10 de junio de 1997, la Comisión dirigió al Reino de Bélgica un dictamen motivado en el cual le instaba a adoptar las medidas necesarias para atenerse a dicho dictamen en un plazo de dos meses a partir de su notificación.

10 En su respuesta de 6 de mayo de 1998, el Gobierno belga invocó el carácter específico del sector de seguridad privado refiriéndose, en este punto, al artículo 55 del Tratado CE (actualmente artículo 45 CE).

11 Por lo que se refiere, en particular, a la obligación de tener el establecimiento de explotación de Bélgica, el Gobierno belga alegó que se justificaba por razones de orden público previstas en el artículo 56 del Tratado. En cuanto a la exigencia de una autorización u homologación previas, destacó la inexistencia de cooperación entre los Estados miembros en esta materia y el hecho de que no se hubiera demostrado que en otros Estados miembros se prestaran servicios análogos a los autorizados en Bélgica. En lo que atañe, por último, al requisito de domicilio o de residencia habitual, invocó la necesidad de verificar la idoneidad de las personas que deseen ejercer su actividad en el sector de la vigilancia.

12 Por considerar que esta respuesta no era satisfactoria, la Comisión interpuso el presente recurso por incumplimiento.

Alegaciones de las partes

13 La Comisión alega que la Ley establece varias restricciones a la libre prestación de servicios. Dichas restricciones resultan de la obligación impuesta a las empresas de vigilancia de tener su establecimiento de explotación en Bélgica, de la exigencia de una autorización para ejercer las actividades de una empresa de vigilancia así como de una homologación para ejercer las actividades de una empresa de seguridad y, por último, de la obligación del personal de las empresas y servicios internos de vigilancia de estar en posesión de una tarjeta de identificación expedida por el Ministro de Interior belga.

14 La Comisión afirma, asimismo, que la Ley restringe la libertad de establecimiento y la libre circulación de trabajadores en la medida en que impone un requisito de residencia, por una parte, a las personas que se ocupen de la dirección efectiva de una empresa de vigilancia o de un servicio interno de vigilancia y, por otra parte, al personal de dichas empresas y servicios, a excepción del personal administrativo y logístico.

15 La Comisión estima que el artículo 55 del Tratado no es aplicable, ya que las empresas y servicios internos de vigilancia y las empresas de seguridad no están relacionados con el ejercicio del poder público.

16 En cuanto a la obligación de tener el establecimiento de explotación en Bélgica, la Comisión considera que tal exigencia sólo podría estar justificada por razones de orden público, en el sentido del artículo 56 del Tratado, si se demostrase que el comportamiento individual de la persona o la empresa de que se tratase constituye una amenaza actual, real y suficientemente grave que afectase a un interés fundamental de la sociedad. En el presente asunto no se ha acreditado la existencia de tal amenaza. La Comisión considera, asimismo, que esta exigencia es desproporcionada en relación con el objetivo perseguido.

17 La Comisión estima que la exigencia de una autorización o una homologación, así como la de una tarjeta de identificación, expedidos por el Ministro de Interior belga, también es desproporcionada en el supuesto de prestación ocasional de servicios. Por una parte, la Ley no permite tomar en consideración las garantías presentadas por el prestador para el ejercicio de su actividad en el Estado miembro de establecimiento. Por otra parte, con arreglo al artículo 4, apartado 2, de la Directiva 73/148/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios (DO L 172, p. 14; EE 06/01, p. 132), toda persona que, con carácter temporal, se encuentra en territorio belga para prestar un servicio debe estar en posesión de una tarjeta de identidad o de un pasaporte válidos.

18 Respecto a los requisitos de residencia impuestos por la Ley, la Comisión estima que no pueden encontrar justificación en la necesidad de verificar la idoneidad de las personas de que se trate.

19 El Gobierno belga subraya que, por su carácter específico, la actividad de vigilancia requiere una normativa estricta, que no existe a nivel comunitario ni en la mayoría de los Estados miembros. Según este Gobierno, toda empresa de vigilancia puede constituir una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, a saber, el orden público y la seguridad pública.

20 Por lo que se refiere a los requisitos de residencia, el Gobierno belga indica que tiene conocimiento de la sentencia de 29 de octubre de 1998, Comisión/España (C-114/97, Rec. p. I-6717), y precisa que, a la luz de dicha sentencia, se está estudiando la posibilidad de modificar las disposiciones controvertidas de la Ley.

21 Mediante escrito de 23 de agosto de 1999, el Gobierno belga remitió al Tribunal de Justicia el texto de la Ley de 9 de junio de 1999, por la que se modifica la Ley de abril de 1990 (*Moniteur belge* de 29 de julio de 1999, p. 28316), así como la copia de un escrito por el que solicitaba a la Comisión que desistiera en el presente procedimiento.

Apreciación del Tribunal de Justicia

22 En lo que atañe a la comunicación del Gobierno belga de 23 de agosto de 1999, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe ser apreciada en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por este Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 16 de diciembre de 1997, Comisión/Italia, C-316/96, Rec. p. I-7231, apartado 14).

23 Por lo que respecta a las disposiciones de la Ley en su redacción vigente al término del plazo fijado en el dictamen motivado, que son el objeto del presente recurso, el Gobierno belga no niega que constituyan restricciones a la libre circulación de los trabajadores, a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios. Ahora bien, sostiene que tales medidas están justificadas.

24 Con carácter previo, es preciso señalar que la excepción prevista en el artículo 55, párrafo primero, del Tratado, en relación, en su caso, con el artículo 66 del Tratado, no es aplicable al presente supuesto.

25 En efecto, según jurisprudencia reiterada, esta excepción debe limitarse a las actividades que, consideradas en sí mismas, estén relacionadas directa y específicamente con el ejercicio del poder público (sentencias de 21 de junio de 1974, Reyners, 2/74, Rec. p. 631, apartado 45, y Comisión/España, antes citada, apartado 35).

26 Por lo general, la actividad de las empresas de vigilancia o de seguridad y de los servicios internos de vigilancia no está relacionada directa y específicamente con el ejercicio de poder público y el Gobierno belga no ha presentado pruebas que acrediten lo contrario.

Sobre la obligación de tener el establecimiento de explotación en Bélgica

27 Hay que señalar que el requisito de que las empresas de vigilancia tengan su establecimiento de explotación en Bélgica es contrario, de plano, a la libre prestación de servicios, al impedir que empresas establecidas en otros Estados miembros presten sus servicios en Bélgica (véase la sentencia de 4 de diciembre de 1986, Comisión/Alemania, 205/84, Rec. p. 3755, apartado 52).

28 En cuanto a las razones de orden público y seguridad pública invocadas para justificar dicha exigencia, debe recordarse, por una parte, que el concepto de orden público implica una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. Como toda excepción a un principio fundamental del Tratado, la excepción de orden público debe ser interpretada de forma restrictiva (en este sentido, véase la sentencia de 19 de enero de 1999, Calfa, C-348/96, Rec. p. I-11, apartados 21 y 23).

29 Por otra parte, la facultad de los Estados miembros de limitar la libre circulación de las personas por motivos de orden público, de seguridad pública y de salud pública no tiene por objeto dejar sectores económicos como el de la seguridad privada fuera del ámbito de aplicación de este principio, desde el punto de vista del acceso al empleo, sino permitir al Estado que deniegue el acceso o la estancia en su territorio a personas cuyo acceso o estancia en dicho territorio constituiría, como tal, un peligro para el orden público, la seguridad pública o la salud pública (véase la sentencia Comisión/España, antes citada, apartado 42).

30 Dado que la alegación del Gobierno belga según la cual toda empresa de vigilancia puede constituir una amenaza real y suficientemente grave para el orden público y la seguridad pública carece manifiestamente de fundamento y que, en cualquier caso, no ha sido demostrada, tal alegación no sirve para justificar la restricción a la libre prestación de servicios resultante de la obligación, impuesta a las sociedades que exploten una empresa de este tipo, de tener su establecimiento de explotación en Bélgica.

Sobre la obligación de residencia

31 La obligación de residencia impuesta tanto a los directivos como al personal de las empresas de vigilancia y de servicios internos de vigilancia, a excepción del personal administrativo y logístico, constituye un obstáculo a la libertad de establecimiento (véase la sentencia Comisión/España, antes citada, apartado 44) y a la libre circulación de trabajadores (véase la sentencia de 7 de mayo de 1998, Clean Car Autoservice, C-350/96, Rec. p. I-2521, apartados 27 a 30).

32 Este requisito no puede encontrar justificación en la necesidad de examinar los antecedentes y la conducta de las personas de que se trate, como sostuvo el Gobierno belga en su respuesta al dictamen motivado.

33 En efecto, la necesidad de obtener información sobre la conducta de los directivos y del personal puede cubrirse por medios menos restrictivos de la libertad de circulación, en su caso mediante la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros.

34 Además, pueden efectuarse controles y pueden imponerse sanciones a cualquier empresa establecida en un Estado miembro, independientemente del lugar de residencia de sus directivos (en este sentido, véase la sentencia España/Comisión, antes citada, apartado 47).

Sobre la exigencia de una autorización o de una homologación previas

35 Es jurisprudencia reiterada que una normativa nacional que supedita el ejercicio de determinadas prestaciones de servicios en el territorio nacional, por parte de una empresa domiciliada en otro Estado miembro, a la concesión de una autorización administrativa constituye una restricción a la libre prestación de servicios a efectos del artículo 59 del Tratado (véase, en particular, la sentencia de 9 de agosto de 1994, Vander Elst, C-43/93, Rec. p. I-3803, apartado 15).

36 Por lo que se refiere a la naturaleza específica de las actividades de vigilancia y de seguridad y a la inexistencia de una normativa a nivel comunitario o en la mayoría de los Estados miembros, invocadas por el Gobierno belga para justificar dicha exigencia, debe señalarse que, en cualquier caso, la Ley va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido, que es el de garantizar un control estricto de tales actividades.

37 En efecto, ha de recordarse que la libre prestación de servicios, como principio fundamental del Tratado, sólo puede limitarse mediante normas justificadas por razones de interés general y que se apliquen a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el Estado de acogida, en la medida en que dicho interés no quede salvaguardado por las normas a las que está sujeto el prestador en el Estado miembro en el que está establecido (sentencia de 17 de diciembre de 1981, Webb, 279/80, Rec. p. 3305, apartado 17).

38 Pues bien, al exigir a todas las empresas que reúnan los mismos requisitos para la obtención de una autorización o de una homologación previas, la normativa belga excluye que se tengan en cuenta las obligaciones a las que el prestador ya está sujeto en el Estado miembro donde está establecido.

Sobre la exigencia de una tarjeta de identificación

39 Debe considerarse que el requisito de que todo miembro del personal de una empresa de vigilancia o de un servicio interno de vigilancia deba estar en posesión de una tarjeta de identificación, expedida por el Ministro de Interior belga, también constituye una restricción a la libre prestación de servicios. En efecto, las formalidades para obtener dicha tarjeta de identificación pueden hacer más onerosa la prestación de servicios transfronterizos.

40 Además, como señala acertadamente la Comisión, el prestador de un servicio que accede a otro Estado miembro debe estar en posesión de una tarjeta de identidad o de un pasaporte. De lo anterior se desprende que la exigencia de un documento de identidad adicional, expedido por el Ministro de Interior belga, es desproporcionada en relación con la necesidad de garantizar la identificación de las personas de que se trate.

41 De las consideraciones anteriores resulta que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48, 52 y 59 del Tratado, al adoptar disposiciones en el marco de la Ley,

a) que supeditan la explotación de una empresa contemplada por dicha Ley a una autorización previa para la que se exigen varios requisitos, a saber:

— la obligación de la empresa de vigilancia de tener un establecimiento de explotación en Bélgica;

— la obligación para las personas que

— se ocupen de la dirección efectiva de una empresa de vigilancia, o de un servicio interno de vigilancia, o

— trabajen en una empresa de ese tipo o por cuenta de ella o estén destinadas a sus actividades, a excepción del personal interno para fines administrativos o logísticos,

de tener su domicilio o, en su defecto, su residencia habitual en Bélgica;

— la obligación de una empresa, establecida en otro Estado miembro, de obtener una autorización, sin que se tomen en cuenta los justificantes y garantías ya presentados por la empresa para el ejercicio de su actividad en el Estado miembro de establecimiento;

b) que exigen, para cualquier persona que desee ejercer una actividad de vigilancia o prestar un servicio interno de vigilancia en Bélgica, la obtención de una tarjeta de identificación según dicha Ley.

Costas

42 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión solicitó la condena en costas del Reino de Bélgica y que han sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

decide:

1) El Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48, 52 y 59 del Tratado CE (actualmente artículos 39 CE, 43 CE y 49 CE, tras su modificación), al adoptar disposiciones en el marco de la Ley de 10 de abril de 1990 sobre las empresas de vigilancia, sobre las empresas de seguridad y sobre los servicios internos de vigilancia,

a) que supeditan la explotación de una empresa contemplada por dicha Ley a una autorización previa para la que se exigen varios requisitos, a saber:

— la obligación de la empresa de vigilancia de tener un establecimiento de explotación en Bélgica;

— la obligación para las personas que

— se ocupen de la dirección efectiva de una empresa de vigilancia, o de un servicio interno de vigilancia, o

— trabajen en una empresa de ese tipo o por cuenta de ella o estén destinadas a sus actividades, a excepción del personal interno para fines administrativos o logísticos,

de tener su domicilio o, en su defecto, su residencia habitual en Bélgica;

— la obligación de una empresa, establecida en otro Estado miembro, de obtener una autorización, sin que se tomen en cuenta los justificantes y garantías ya presentados por la empresa para el ejercicio de su actividad en el Estado miembro de establecimiento;

b) que exigen, para cualquier persona que desee ejercer una actividad de vigilancia o prestar un servicio interno de vigilancia en Bélgica, la obtención de una tarjeta de identificación según dicha Ley.

2) Condenar en costas al Reino de Bélgica.

Moitinho de Almeida Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de marzo de 2000.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

D.A.O. Edward