CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. JULIANE KOKOTT presentadas el 7 de julio de 2005 [1]

I. Introducción

1. En el presente procedimiento por incumplimiento la Comisión reprocha al Reino de España que sus disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre las empresas de seguridad privada no sean conformes con la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios y que infrinjan la normativa jurídica comunitaria en materia de reconocimiento mutuo de diplomas profesionales.

2. En esencia, se trata de determinar si, para poder operar en España, puede exigirse a las empresas de seguridad extranjeras que revistan la forma de una persona jurídica, posean un capital social mínimo específico, depositen una fianza y tengan una plantilla mínima, y de si puede obligarse al personal de seguridad de una empresa de seguridad extranjera a solicitar en España una habilitación específica para el desarrollo de su actividad, cuando ese personal ya disponga de una habilitación comparable en el Estado de establecimiento.

3. Este litigio se plantea como continuación del asunto C-114/97, en el que el Reino de España ya fue condenado por un incumplimiento del Tratado derivado de su normativa sobre empresas de seguridad privada. [2] Por otra parte, se relaciona en cuanto al fondo con otros procedimientos por incumplimiento referidos a la actividad de las empresas de seguridad privada, en los que se dictaron sentencias estimando los recursos interpuestos contra el Reino de Bélgica, [3] la República Italiana, [4] la República Portuguesa [5] y el Reino de los Países Bajos. [6]

1 — Lengua original: alemán.

2 — Sentencia de 29 de octubre de 1998, Comisión/España (C-114/97, Rec. p. I-6717).

3 — Sentencia de 9 de marzo de 2000, Comisión/Bélgica (C-355/98, Rec. p. I-1221).

4 — Sentencia de 31 de mayo de 2001, Comisión/Italia (C-283/99, Rec. p. I-4363).

5 — Sentencia de 29 de abril de 2004, Comisión/Portugal (C-171/02, Rec. p. I-5645).

6 — Sentencia de 7 de octubre de 2004, Comisión/Países Bajos (C-189/03, Rec. p. I-9289), con las conclusiones que presenté el 22 de junio de 2004.

II. Marco jurídico

A. *Derecho comunitario*

4. El marco jurídico comunitario de este asunto está constituido por los artículos 43 CE y 49 CE y por la Directiva 92/51/CEE.[7] Por otra parte, la Comisión invoca también la Directiva 89/48/CEE.[8]

5. A tenor del artículo 43 CE, apartado 1:

«En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Dicha prohibición se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro.»

6. Con arreglo al artículo 49 CE, apartado 1:

«En el marco de las disposiciones siguientes, quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un país de la Comunidad que no sea el del destinatario de la prestación.»

7. Según lo dispuesto en el artículo 1, letra c), de la Directiva 92/51 se entenderá «por *"certificado de competencia"*, cualquier titulación:

— que sancione una formación que no forme parte de un conjunto que constituya un título con arreglo a la Directiva 89/48/CEE o un título o un certificado con arreglo a la presente Directiva, o bien

— expedid[a] a raíz de una valoración de las cualidades personales, de las aptitudes o de los conocimientos del solicitante, considerados fundamentales para el ejercicio de una profesión por una autoridad designada de conformidad

7 — Directiva del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48/CEE (DO L 209, p. 25), modificada en último lugar por la Directiva 2001/19/CE (DO L 206, p. 1); en lo sucesivo, «Directiva 92/51».

8 — Directiva del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años (DO 1989, L 19, p. 16),

con las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de un Estado miembro, sin que se requiera la prueba de una formación previa».

8. Conforme al artículo 1, letra e), de la Directiva 92/51 se entenderá «por *"profesión regulada"*, la actividad o conjunto de actividades profesionales reguladas que constituyan dicha profesión en un Estado miembro».

9. El artículo 1, letra f), primera frase, de la Directiva 92/51 define una *«actividad profesional regulada»* como «una actividad profesional cuyo acceso o ejercicio, o una de sus modalidades de ejercicio en un Estado miembro, esté sometido directa o indirectamente, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de una titulación de formación o de un certificado de competencia».

B. *Derecho nacional*

10. La normativa española aplicable a las empresas de seguridad privada está constituida por la Ley 23/1992, de Seguridad Privada (en lo sucesivo, «Ley de Seguridad Privada») [9] y por el Real Decreto 2364/1994, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada (en lo sucesivo, «Reglamento de Seguridad Privada»). [10]

11. El artículo 5, apartado, 1, de la Ley de Seguridad Privada contiene una enumeración taxativa de los servicios que podrán prestar las empresas de seguridad. En él se recogen las modalidades habituales de protección de bienes y personas.

12. Con arreglo al artículo 7 de la Ley de Seguridad Privada, la empresa que desee prestar tales servicios de seguridad habrá de obtener la oportuna autorización administrativa mediante su inscripción en un Registro que se llevará en el Ministerio del Interior.

13. Para la citada inscripción se exige, entre otros requisitos, que la empresa sea una sociedad anónima, una sociedad de responsabilidad limitada, una sociedad anónima laboral [11] o una sociedad cooperativa [artículo 7, apartado 1, letra a), de la Ley de Seguridad Privada en relación con el artículo 5 del Reglamento de Seguridad Privada].

9 — Ley de 30 de julio (BOE nº 186, de 4 de agosto de 1992, p. 27116).

10 — Real Decreto de 9 de diciembre (BOE nº 8, de 10 de enero de 1995, p. 779).

11 — Sociedad anónima constituida por los propios trabajadores.

14. El anexo al Reglamento de Seguridad Privada contiene requisitos adicionales para las empresas que deseen prestar servicios de seguridad. Por una parte, establece distintos importes mínimos del capital social según la clase de actividad, clasificados además para determinadas actividades en función del tamaño del ámbito de actuación de la empresa. Por otra, debe acreditarse la constitución de una fianza, cuyo importe también varía según la clase de actividad y el ámbito de actuación geográfico. La fianza tiene que ser depositada en la Caja General de Depósitos.

15. A lo anterior se añade, para las empresas de seguridad que deseen dedicarse al transporte de objetos valiosos o peligrosos o a la custodia de explosivos, la obligación de disponer de un número mínimo de vigilantes y de vehículos blindados; y, paralelamente, en el ámbito de la instalación y mantenimiento de aparatos y dispositivos de alarma y sistemas de seguridad, la de tener una plantilla mínima de técnicos e instaladores (véase también a este respecto el anexo del Reglamento de Seguridad Privada).

16. El personal de seguridad de las empresas de seguridad privada necesita ser habilitado por el Ministerio del Interior (artículo 10 de la Ley de Seguridad Privada en relación con el artículo 53 del Reglamento de Seguridad Privada). El aspirante a dicha habilitación debe ser mayor de edad, no haber alcanzado, en su caso, la edad que se determine reglamentariamente y superar las pruebas oportunas que acrediten los conocimientos y la capacitación necesarios para el ejercicio de sus funciones, así como poseer la aptitud física y la capacidad psíquica necesarias para el ejercicio de dichas funciones.

17. Para la profesión de detective privado el artículo 54, apartado 5, letra b), del Reglamento de Seguridad Privada establece, por su parte, que la persona de que se trate debe estar en posesión de un título específico, [12] obtenido después de cursar las enseñanzas programadas y superar las pruebas establecidas por Orden del Ministerio de Justicia e Interior. [13]

18. Inicialmente, sólo las empresas españolas podían realizar actividades de seguridad privada, y su personal de seguridad

12 — Denominado «diploma de detective privado».

13 — Por otra parte, con arreglo al artículo 54, apartado 5, letra a), del Reglamento de Seguridad Privada, se requiere también un determinado nivel de formación, que puede acreditarse mediante distintos títulos («título de bachillerato unificado polivalente, bachiller, formación profesional de segundo grado, técnico de las profesiones o cualificaciones que se determinen, u otros equivalentes o superiores»). No obstante, dado que la Comisión, tras mencionar dichos títulos en la parte del escrito de interposición del recurso que trata del marco normativo, no se refiere de nuevo a los mismos, cabe concluir que no pretendía hacer que esta cuestión fuera objeto del presente procedimiento. Por ello, no se procederá a analizar a continuación tal requisito. En cualquier caso, la mera reproducción, sin comentarios, de una disposición que forma parte del marco normativo, sin formular ninguna apreciación jurídica sobre la misma, no es suficiente para la admisibilidad de un recurso (véase, a este respecto, la sentencia de 29 de noviembre de 2001, Comisión/Italia, C-202/99, Rec. p. I-9319, apartado 21).

tenía también que ser de nacionalidad española. [14] No obstante, esta norma ha sido entretanto objeto de modificación. [15] Actualmente basta con que la empresa pertenezca a un Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo.

19. Por lo que respecta al reconocimiento de formaciones profesionales, las normas jurídicas españolas pertinentes son los Reales Decretos 1665/1991 y 1396/1995, por los que se adapta el Derecho español a las Directivas 89/48 y 92/51, respectivamente. Cada uno de los citados Reales Decretos especifica las profesiones incluidas en su ámbito de aplicación. Entre ellas no se incluyen, sin embargo, las actividades que aquí interesan, que son las pertenecientes al ámbito de la seguridad privada.

III. Hechos y procedimiento administrativo previo

20. En 1997 la Comisión interpuso un recurso por incumplimiento contra el Reino de España motivado por diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Privada y del Reglamento de Seguridad Privada, que fue estimado por el Tribunal de Justicia en 1998. [16] En la sentencia correspondiente se declaró, entre otras cosas, que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del Tratado CE, al conceder la autorización para ejercer actividades de seguridad privada sólo a las empresas españolas y al supeditar la habilitación del personal de seguridad de estas empresas al requisito de tener la nacionalidad española.

21. En el procedimiento administrativo previo al presente litigio, la Comisión puso en conocimiento del Gobierno español, mediante escrito de 23 de noviembre de 1999, que las referidas disposiciones legales y administrativas españolas continuaban infringiendo el Derecho comunitario, y más en concreto los artículos 43 CE y 49 CE, así como, en cuanto al reconocimiento de las formaciones profesionales, lo dispuesto en las Directivas 89/48 y 92/51.

22. En dicho escrito la Comisión manifestaba, en esencia, su disconformidad con que se requiriese la nacionalidad española para poder ejercer una actividad en el sector de los servicios de seguridad privada y con que se impusiesen a las empresas de seguridad extranjeras, para poder operar en España, los siguientes requisitos: revestir la forma de una persona jurídica; poseer un capital social específico, sin considerar las disposiciones específicas de su país de establecimiento;

14 — Véase, sobre este particular, la sentencia Comisión/España (citada en la nota 2), apartados 4 y 6.

15 — Antes de que se incoase el presente procedimiento por incumplimiento, la Ley de Seguridad Privada fue modificada por el Real Decreto-Ley 2/1999, de 29 de enero (BOE nº 26, de 30 de enero de 1999, p. 4327). El Reglamento de Seguridad Privada también fue modificado durante la tramitación del procedimiento administrativo previo relativo a este asunto mediante el Real Decreto 1123/2001, de 19 de octubre (BOE nº 281, de 23 de noviembre de 2001, p. 43034).

16 — Sentencia Comisión/España (citada en la nota 2).

depositar una fianza, sin tener en cuenta las garantías ya prestadas en su país de origen, y tener una plantilla mínima. Adicionalmente, la Comisión se oponía a que el personal de una empresa de seguridad extranjera tuviera que obtener una autorización específica en España para el desarrollo de su actividad, cuando ese personal ya hubiese obtenido una autorización comparable en el Estado de establecimiento, y a que no se sometieran las actividades del sector de la seguridad privada al régimen comunitario de reconocimiento de cualificaciones profesionales.

23. Al no haber respondido el Gobierno español dentro del plazo señalado al efecto, la Comisión emitió un dictamen motivado, de 24 de julio de 2000, en el que reiteraba las imputaciones e invitaba al Reino de España a adoptar las medidas necesarias para ajustarse al mismo.

24. Mediante escrito de 15 de noviembre de 2000, las autoridades españolas propusieron distintas modificaciones legislativas. El 31 de enero de 2001 la Comisión respondió que consideraba que la propuesta no era suficiente y solicitó que se introdujesen modificaciones adicionales.

25. En mayo de 2001, las autoridades españolas enviaron a la Comisión un proyecto de Real Decreto en el que inicialmente sólo se preveía la supresión del requisito de nacionalidad española en el Reglamento de Seguridad Privada. Poco después le comunicaron que tenían previsto realizar modificaciones adicionales. En consecuencia, el 1 de agosto de 2001, la Comisión solicitó que le enviasen un proyecto normativo concreto y el calendario para su adopción. Al no obtener respuesta alguna, la Comisión envió un último escrito fechado el 7 de enero de 2002 en el que resumía el estado de la cuestión y recordaba que aún no había recibido el proyecto legislativo ni el calendario. Entretanto, en octubre de 2001, se promulgó el Real Decreto 1123/2001, mediante el que se adoptaron las modificaciones anunciadas en cuanto a la nacionalidad. [17]

26. Con fecha 19 de junio de 2002 las autoridades españolas enviaron un escrito a la Comisión, en el que reiteraban la propuesta que ya había sido considerada insuficiente por la Comisión y anunciaban que la modificación legislativa no se realizaría antes de finales del año 2003.

27. Al considerar que esta respuesta no era satisfactoria, el 8 de diciembre de 2003 la Comisión interpuso el presente recurso contra el Reino de España con arreglo al artículo 226 CE, apartado 2.

17 — Véase, a este respecto, el punto 18 de estas conclusiones.

IV. Pretensiones de las partes

28. Inicialmente, la Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que:

1) Declarara que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo a lo dispuesto en los artículos 43 CE y 49 CE, así como en las Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE, al imponer:

— el requisito de poseer la nacionalidad española a las empresas de servicios de seguridad privada y al personal de las mismas, en la normativa de ejecución;

— la obligación para las empresas de servicios de seguridad privada, en el marco del régimen de inscripciones extranjeras, de:

a) ser una persona jurídica en todos los casos específicos,

b) poseer un capital social específico, sin tener en cuenta que esa empresa no está sometida a las mismas obligaciones en su país de establecimiento,

c) depositar una fianza en la Caja General de Depósitos, sin tener en cuenta el posible pago de una fianza en el Estado miembro de origen,

d) tener un número mínimo de empleados;

— que el personal de una empresa extranjera de servicios de seguridad privada obtenga una nueva autorización específica en España cuando ese personal ya ha obtenido una autorización comparable en el Estado miembro de establecimiento de dicha empresa; y que no se someta a las profesiones del sector de la seguridad privada al régimen comunitario de reconocimiento de cualificaciones profesionales.

2) Condenara en costas al Reino de España.

29. Durante la fase escrita del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, la Comisión, mediante escrito de 3 de mayo de 2004,

desistió de la primera de las imputaciones anteriores, relativa a la nacionalidad de las empresas de servicios de seguridad y de sus empleados.

30. Por tanto, la Comisión solicita ahora al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo a lo dispuesto en los artículos 43 CE y 49 CE, así como en las Directivas 89/48 y 92/51, al imponer:

— la obligación para las empresas de servicios de seguridad privada, en el marco del régimen de inscripciones extranjeras, de:

a) ser una persona jurídica en todos los casos específicos,

b) poseer un capital social específico, sin tener en cuenta que esa empresa no está sometida a las mismas obligaciones en su país de establecimiento,

c) depositar una fianza en la Caja General de Depósitos, sin tener en cuenta el posible pago de una fianza en el Estado miembro de origen,

d) tener un número mínimo de empleados;

— que el personal de una empresa extranjera de servicios de seguridad privada obtenga una nueva autorización específica en España cuando ese personal ya ha obtenido una autorización comparable en el Estado miembro de establecimiento de dicha empresa; y que no se someta a las profesiones del sector de la seguridad privada al régimen comunitario de reconocimiento de cualificaciones profesionales.

2) Condene en costas al Reino de España.

31. El Reino de España solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Desestime el recurso.

2) Condene en costas a la Comisión.

El Reino de España reiteró estas pretensiones tras el desistimiento parcial del recurso por parte de la Comisión.

V. Admisibilidad del recurso

32. Antes de analizar los distintos motivos invocados por la Comisión en cuanto al fondo, se plantea en primer término la cuestión de la admisibilidad del recurso.

33. Con arreglo al artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia y al artículo 38, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia toda demanda habrá de contener el objeto del litigio y una exposición sumaria de los motivos invocados. En un recurso por incumplimiento interpuesto con arreglo al artículo 226 CE esto implica, según reiterada jurisprudencia, que a la Comisión le incumbe indicar las imputaciones precisas sobre las cuales el Tribunal de Justicia está llamado a pronunciarse, así como, al menos en forma sumaria, los elementos de hecho y de Derecho sobre los que se basan dichas imputaciones. [18]

18 — Sentencias de 29 de noviembre de 2001, Comisión/Italia (citada en la nota 13), apartado 20; de 23 de octubre de 1997, Comisión/Grecia (C-375/95, Rec. p. I-5981), apartado 35, primera frase; de 31 de marzo de 1992, Comisión/Dinamarca (C-52/90, Rec. p. I-2187), apartado 17, y de 13 de diciembre de 1990, Comisión/Grecia (C-347/88, Rec. p. I-4747), apartado 28.

A. *Sobre la forma en que están redactadas las pretensiones de la demandante, en general*

34. En el presente asunto la Comisión solicita que se declare de forma global que el Reino de España «ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo a lo dispuesto en los artículos 43 CE y 49 CE, así como en las Directivas 89/48 y 92/51», al imponer determinados requisitos a las empresas de seguridad privada y a sus trabajadores. Aunque a continuación se enumeran cuáles son los requisitos concretos, las pretensiones de la Comisión [19] no especifican por sí mismas en cuáles de los motivos invocados se alega la infracción de los artículos 43 CE y 49 CE ni cuáles de dichos motivos corresponden al incumplimiento de lo dispuesto en las Directivas 89/48 y 92/51. Esta forma de redacción de las pretensiones adolece notablemente de una falta de racionalidad y claridad.

35. Es preciso interpretar las pretensiones de la Comisión en relación con su motivación y a la luz de la misma para descubrir que la infracción de los artículos 43 CE y 49 CE sólo se alega por parte de la Comisión en los motivos primero a quinto de los restantes tras el desistimiento parcial, mientras que el motivo sexto y último, [20] en cambio, se refiere únicamente al incumplimiento de las Directivas 89/48 y 92/51. [21] De esta forma, y

19 — Las citadas pretensiones se recogen en el punto 30 de estas conclusiones.

20 — Último inciso del segundo guión del punto 1 de las pretensiones modificadas (recogidas en el punto 30 de estas conclusiones).

21 — En los puntos 25 a 60 del escrito de interposición sólo se mencionan los artículos 43 CE y 49 CE, mientras que en los puntos 61 a 71 se hace referencia exclusivamente a ambas Directivas.

aunque confusamente expuestos, los distintos motivos se corresponden con los artículos 43 CE y 49 CE, por una parte, y con las Directivas 89/48 y 92/51, por otra. A la vista del contexto global en que se presentan las pretensiones y a pesar de su falta de claridad, no existen finalmente razones suficientes para su inadmisión.

B. *Sobre el motivo sexto, en particular*

36. No obstante, cuando se analiza más en detalle el sexto y último motivo surgen de nuevo dudas en cuanto a su admisibilidad. En este motivo la Comisión no sólo alega un incumplimiento de la Directiva 89/48, sino también de la Directiva 92/51.

37. Cabe la posibilidad, en principio, de que un Estado miembro incumpla ambas Directivas al mismo tiempo. [22] Pero para conseguir que el Tribunal de Justicia así lo declare, la Comisión tiene que exponer de forma motivada en qué medida la situación legal o el Derecho vigente en el citado Estado miembro incumple a la vez lo dispuesto en ambas Directivas. [23] Aun cuando ambas Directivas están estrechamente relacionadas entre sí, se basan en los mismos principios y contienen las mismas normas, [24] de forma que mediante ambas se establece un sistema general para el reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales, sigue siendo cierto que cada una de ellas tiene un ámbito de aplicación distinto: mientras que la Directiva 89/48 se refiere a los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años, la Directiva 92/51 trata fundamentalmente de las formaciones profesionales de menor duración.

38. Por tanto, en un recurso con arreglo al artículo 226 CE, apartado 2, no basta en ningún caso con limitarse a citar simplemente en paralelo las Directivas 89/48 y 92/51 e invocar en general el incumplimiento de ambas. Sin embargo, esto es exactamente lo que, una vez más, [25] ha hecho la Comisión en el presente asunto.

39. No hay nada en el escrito de interposición de la Comisión que sugiera que las cualificaciones que deben acreditar, en su caso, el personal de seguridad y los detectives privados en España, requieran un mínimo de tres años de formación superior o que, por cualquier otro motivo, estén incluidas en del ámbito de aplicación de la Directiva 89/48. Ni siquiera se vislumbra en qué medida el

22 — Véanse, sólo entre las mas recientes, las sentencias de 14 de octubre de 2004, Comisión/España (C-55/03, no publicada en la Recopilación), apartado 33, y de 20 de enero de 2005, Comisión/Francia (C-198/04, no publicada en la Recopilación), apartado 11.

23 — Siguiendo también la lógica de la sentencia de 14 de octubre de 2004, Comisión/España (citada en la nota 22), apartado 29, en particular.

24 — Véase el quinto considerando de la Directiva 92/51.

25 — Véanse, como ejemplo reciente, las pretensiones de la Comisión en la sentencia Comisión/Países Bajos (citada en la nota 6), apartado 12, último guión.

Reino de España ha podido incumplir la citada Directiva. Por tanto, el recurso de la Comisión carece, en cuanto al motivo relativo al incumplimiento de la Directiva 89/48, de una exposición suficiente de los elementos de hecho y de Derecho sobre los que se basa su imputación. [26]

40. Por consiguiente, cabe concluir que el recurso de la Comisión debe desestimarse por inadmisible en la medida en que alega un incumplimiento de la Directiva 89/48. En cuanto al resto, no existen, a pesar de su falta de claridad, razones suficientes para la inadmisión del mismo.

VI. Fondo del recurso

41. De entre los motivos de la Comisión que aún se mantienen, el primero, así como parte del segundo y quinto ya han sido planteados anteriormente ante el Tribunal de Justicia. [27] Por otra parte, hay motivos como el tercero, cuarto y sexto que no han sido aún analizados en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

A. *Observaciones preliminares*

Sobre la distinción entre la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento

42. El origen del presente procedimiento por incumplimiento se halla en las actividades por cuenta propia de las empresas de seguridad privada y agencias de detectives, realizadas a título oneroso en España por empresas establecidas en otros Estados miembros. Cuando tales actividades se realicen con carácter temporal, es decir, sin participar, de forma estable y continua, en la vida económica española, se aplicará la libre prestación de servicios (artículos 49 CE y 50 CE en relación con los artículos 48 CE y 55 CE), mientras que cuando no revistan tal carácter –por ejemplo, cuando se cree una sucursal o una filial– corresponderán al ámbito de la libertad de establecimiento (artículo 43 CE en relación con el artículo 48 CE). [28]

26 — Por lo que respecta a la Directiva 92/51, la Comisión alegó en su escrito de interposición –aunque de forma extremadamente concisa– que, en su opinión, la habilitación para prestar servicios de seguridad privada y la profesión de detective privado son en España profesiones reguladas, que hay que poseer para ejercerlas determinadas cualificaciones y que, a pesar de ello, no se les aplican las disposiciones sobre reconocimiento de diplomas en el sentido de esta Directiva. En este sentido, se ha cumplido con el mínimo exigible para la admisibilidad de un escrito de interposición. El resto de cuestiones pertenecen al fondo del asunto.

27 — Véanse, en particular, en cuanto a los motivos primero y segundo, la sentencia Comisión/Portugal (citada en la nota 5), apartados 41 a 44 y 53 a 57; en cuanto al quinto motivo, la sentencia Comisión/Países Bajos (citada en la nota 6), apartados 17 a 20 y 31, y también las sentencias Comisión/Bélgica (citada en la nota 3), apartados 35 a 38, y Comisión/Portugal (citada en la nota 5), apartados 60 y 61.

28 — Sobre la distinción entre la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios véanse, en particular, las sentencias de 30 de noviembre de 1995, Gebhard (C-55/94, Rec. p. I-4165), apartados 25 a 28, y de 11 de diciembre de 2003, Schnitzer (C-215/01, Rec. p. I-14847), apartados 27 a 33; así como la sentencia Comisión/Portugal (citada en la nota 5), apartados 24 a 27.

Sobre la falta de armonización a nivel comunitario

43. El Reino de España defiende en varias ocasiones sus disposiciones legales y administrativas impugnadas por la Comisión haciendo alusión a la falta de armonización a nivel comunitario y subraya que, por ello, en España pueden establecerse requisitos más estrictos que en otros Estados miembros.

44. A este respecto, cabe señalar que las libertades fundamentales establecen como base el principio del reconocimiento mutuo. El reconocimiento mutuo no presupone en modo alguno que el legislador comunitario haya creado un estándar común aplicable a una determinada rama de la actividad económica, sino que este principio es también aplicable precisamente en aquellos ámbitos en los que no se haya realizado *ninguna* armonización y en los que, por consiguiente, ni siquiera existe un estándar mínimo común. [29]

45. A falta de un estándar común, los Estados miembros siguen siendo competentes, en principio, para establecer requisitos materiales y exigencias procedimentales en relación con una actividad como la del personal de seguridad de las empresas de seguridad privada. Para ello pueden optar por niveles de protección diferentes. [30] No obstante, están obligados a ejercer sus competencias respetando la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento. [31] Esto incluye la obligación de tomar en consideración los requisitos que el personal de seguridad extranjero satisface ya en su país de origen. [32]

Sobre las excepciones de los artículos 45 CE y 46 CE

46. En relación con las alegaciones del Reino de España mediante las que pretende acogerse, en lo relativo a la actividad de seguridad privada, a las excepciones de seguridad y orden públicos, así como a la referida al ejercicio del poder público, ya ha quedado claro que los artículos 45 CE, apartado 1, y 46 CE, apartado 1 no son aplicables a casos como el de autos. [33]

29 — Jurisprudencia reiterada desde la sentencia de 20 de febrero de 1979, Rewe, denominada «Cassis de Dijon» (120/78, Rec. p. 649), apartado 8. Véase por ejemplo, entre los asuntos más recientes, la sentencia de 11 de marzo de 2004, Comisión/Francia (C-496/01, Rec. p. I-2351), apartado 55, y la jurisprudencia que allí se cita. En el mismo sentido, véase también la sentencia de 9 de marzo de 1999, Centros (C-212/97, Rec. p. I-1459), apartado 28.

30 — El solo hecho de que un Estado miembro imponga disposiciones menos rigurosas que otro no significa que éstas sean desproporcionadas y, por lo tanto, incompatibles con el Derecho comunitario; véanse las sentencias de 10 de mayo de 1995, Alpine Investments (C-384/93, Rec. p. I-1141), apartado 51; de 12 de diciembre de 1996, Reisebüro Broede (C-3/95, Rec. p. I-6511), apartado 42; de 1 de febrero de 2001, Mac Quen y otros (C-108/96, Rec. p. I-837), apartados 33 y 34, y de 11 de julio de 2002, Gräbner (C-294/00, Rec. p. I-6515), apartados 46 y 47.

31 — Sentencias de 3 de octubre de 2000, Corsten (C-58/98, Rec. p. I-7919), apartado 31, y de 11 de marzo de 2004, Comisión/Francia (citada en la nota 29), apartado 55.

32 — Sentencias de 25 de julio de 1991, Säger (C-76/90, Rec. p. I-4221), apartado 15, y de 9 de agosto de 1994, Vander Elst (C-43/93, Rec. p. I-3803), apartado 16; así como la sentencia Corsten (citada en la nota 31), apartado 35.

33 — Sentencias de 29 de octubre de 1998, Comisión/España (citada en la nota 2), apartados 37 a 39, 42, 45 y 46; Comisión/Bélgica (citada en la nota 3), apartados 24 a 26 y 28 a 30, y de 31 de mayo de 2001, Comisión/Italia (citada en la nota 4), apartados 20 a 22.

B. *En cuanto al primer motivo: incompatibilidad con los artículos 43 CE y 49 CE del requisito de ser una persona jurídica*

47. El primer motivo de la Comisión tiene por objeto el requisito aplicable en España a las empresas de seguridad privada de ser una persona jurídica y revestir una de las cuatro formas jurídicas mencionadas en el artículo 7, apartado 1, letra a), de la Ley de Seguridad Privada. [34]

48. La exigencia de que las empresas de seguridad privada sean personas jurídicas puede perjudicar la actividad transfronteriza de los prestadores de servicios establecidos en Estados miembros distintos de España y en los que prestan legalmente servicios análogos. Un requisito de esta índole impide, en efecto, que una persona física domiciliada en el extranjero pueda operar en España en el sector de la seguridad privada y constituye, por tanto, una restricción a la libre prestación de servicios en el sentido del artículo 49 CE. [35]

49. Adicionalmente, dicha normativa establece también una restricción a la libertad de establecimiento a efectos del artículo 43 CE, ya que impide a los operadores de otros Estados miembros, que sean personas físicas, la apertura de una sucursal en España. [36]

50. El Reino de España alega que dicha restricción está justificada por la protección del prestador del servicio y de la colectividad en general. Para lograr este objetivo, es necesario, según la parte demandada, que las empresas de seguridad privada cumplan determinadas condiciones relacionadas con la tenencia de armas, la comunicación interna de la empresa y la formación y perfeccionamiento de su personal de seguridad, por ejemplo en materia de ejercicios periódicos de tiro.

51. No obstante, es jurisprudencia reiterada que las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado sólo pueden admitirse cuando reúnan cuatro requisitos: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. [37]

34 — Véase el punto 13 de estas conclusiones.

35 — Sentencia Comisión/Portugal (citada en la nota 5), apartado 41.

36 — Sentencia Comisión/Portugal (citada en la nota 5), apartado 42; véanse también las sentencias de 12 de julio de 1984, Klopp (107/83, Rec. p. 2971), apartado 19, y de 7 de julio de 1988, Stanton (143/87, Rec. p. 3877), apartado 11.

37 — Véanse las sentencias Gebhard (citada en la nota 28), apartado 37; Corsten (citada en la nota 31), apartado 39, y Schnitzer (citada en la nota 28), apartado 35; así como las sentencias de 31 de marzo de 1993, Kraus (C-19/92, Rec. p. I-1663), apartado 32, y de 21 de abril de 2005, Comisión/Grecia (C-140/03, Rec. p. I-3177), apartado 34.

52. En el presente asunto, el requisito de ser una persona jurídica no es en absoluto adecuado para alcanzar los objetivos que se persiguen. Como ha señalado acertadamente la Comisión, puede decirse que la elección de la forma jurídica de una empresa incide, en particular, en la posibilidad de control interno de sus socios y en la protección de los intereses financieros de dichos socios y de terceros. En cambio, la forma jurídica de la empresa en cuestión no afecta a ninguna de las cuestiones alegadas por el Reino de España en este asunto, relacionadas con la protección del prestador de los servicios y de la colectividad en general. Ello depende únicamente de que las empresas afectadas, en especial las personas físicas que operen en ese ámbito, cumplan los requisitos establecidos para los servicios de seguridad, y en concreto de que se observen las normas específicas sobre la tenencia de armas, de que las empresas adapten, en su caso, su comunicación interna a la peligrosidad de las actividades desarrolladas, y de que el personal de seguridad participe en las actividades de formación necesarias. A este respecto, el Reino de España, a quien corresponde la carga de probar la existencia de una excepción a las libertades fundamentales afectadas, no ha aportado elemento alguno que permita probar que una persona jurídica pueda cumplir mejor tales obligaciones que, por ejemplo, una empresa dirigida por un empresario individual.

53. Por consiguiente, debe estimarse el primer motivo.

C. *En cuanto a los motivos segundo y tercero: incompatibilidad con los artículos 43 CE y 49 CE de los requisitos de poseer un capital social específico y de depositar una cantidad concreta como fianza*

54. Los motivos segundo y tercero de la Comisión tienen por objeto el hecho de que, para que se les autorice el ejercicio de determinadas actividades en España, las empresas de seguridad privada deben poseer un capital social mínimo cuyo importe está concretamente establecido y depositar en la Caja General de Depósitos la cantidad que también se determina en concepto de fianza.

Sobre el segundo motivo: capital social mínimo

55. La obligación de poseer un capital social mínimo, graduado en función de la clase y del ámbito geográfico de la actividad, puede suponer un obstáculo para la actividad transfronteriza de los prestadores de servicios establecidos en Estados miembros distintos de España, en los que prestan legalmente servicios análogos. De esta forma se impide que los prestadores de servicios extranjeros que posean un capital social inferior al importe mínimo exigible en España oferten sus servicios en España. Ello supone una restricción a la libre prestación de servicios en el sentido del artículo 49 CE. [38]

38 — Véase la sentencia Comisión/Portugal (citada en la nota 5), apartado 53.

56. Además, un requisito de esta índole constituye una restricción a la libertad de establecimiento a efectos del artículo 43 CE. [39] En efecto, dicho requisito dificulta la creación de filiales o sucursales en territorio español por parte de un operador económico comunitario que posea un capital social inferior al importe mínimo exigido en España para la correspondiente actividad.

57. Como ya declaró el Tribunal de Justicia, un requisito de este tipo no puede estar justificado por razones de protección de los acreedores, ya que existen otros medios de alcanzar igualmente dicho objetivo restringiendo en menor medida la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento, como la constitución de una fianza [40] o la suscripción de un contrato de seguro. [41]

58. Las mismas consideraciones son aplicables a la afirmación del Reino de España según la cual el capital social mínimo desempeña una función de garantía adicional para el destinatario de los servicios y de protección de los intereses de los ciudadanos en general. Debe también señalarse que una fianza o la suscripción de un contrato de seguro serían suficientes a estos efectos y supondrían una restricción menor para las empresas de otros Estados miembros.

59. Es cierto que –como alega el Reino de España en su defensa– en determinados casos no puede obtenerse una cobertura aseguradora adecuada. No obstante, en tales circunstancias, a las empresas de seguridad privada les queda siempre la posibilidad de depositar una fianza. En este punto la normativa española va en todo caso más allá de lo necesario para alcanzar el fin que se persigue, al prescribir imperativamente que se acredite un capital social mínimo específico, sin permitir ningún otro medio alternativo, como la suscripción de un seguro o la constitución de una fianza.

60. Por consiguiente, debe estimarse el segundo motivo.

Sobre el tercer motivo: constitución de una fianza

61. El requisito de constituir una fianza, que ahora se analiza, supone también una restricción a la libre prestación de servicios y de la libertad de establecimiento (artículos 49 CE y 43 CE, respectivamente), ya que encarece y, por tanto, desincentiva que las empresas de seguridad privada de otros Estados miembros presten sus servicios o establezcan filiales o sucursales en España.

39 — Sentencia Comisión/Portugal (citada en la nota 5), apartado 54, y sentencia de 30 de septiembre de 2003, Inspire Art (C-167/01, Rec. p. I-10155), apartados 100 y 101.

40 — Véase también, a este respecto, lo señalado en los puntos 61 a 65 de estas conclusiones.

41 — Sentencia Comisión/Portugal (citada en la nota 5), apartado 55.

62. Se plantea por tanto la cuestión de si esta restricción está justificada. A este respecto procede indicar que el Tribunal de Justicia ha reconocido expresamente que el requisito de constituir una fianza es una medida de protección de los acreedores menos restrictiva que la imposición de un capital social mínimo. [42]

63. Con arreglo a la normativa española objeto del presente litigio, la fianza que se constituya debe garantizar, en particular, el pago de las sanciones que se impongan a las empresas de seguridad privada como consecuencia de infracciones de la normativa. Se trata por tanto, en último término, de proteger a las administraciones públicas españolas como acreedores de eventuales sanciones.

64. La Comisión no rechaza en general que se requiera la constitución de una fianza de tal índole, sino que sólo se opone a que ésta tenga que ser depositada en la Caja General de Depósitos. Al establecerse en la normativa española que la fianza debe depositarse en cualquier caso en una institución *española* específica, no se permite tener en cuenta las garantías prestadas en otros Estados miembros, y en particular en el país de origen de la empresa de seguridad privada.

65. Tal requisito va más allá de lo necesario para la protección de los acreedores. En efecto, es legítimo que las autoridades del Estado de acogida analicen si la fianza depositada en el país de origen *tiene el alcance suficiente* para garantizar también la protección de los acreedores en el Estado de acogida. Pero ello no justifica que dicha fianza no sea tenida en cuenta por principio ni que se obligue a depositar una fianza adicional y específica en cada Estado miembro en el que desee operar la empresa.

66. El Reino de España ha manifestado su disposición a admitir en el futuro las garantías prestadas ante cualquier otra institución financiera de la Comunidad, aunque no lo ha hecho dentro del plazo establecido por la Comisión. [43] Es preciso recordar, sin embargo, que la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como éste se presentaba al finalizar el plazo señalado en el dictamen motivado. [44] Los cambios que se hayan producido posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia. [45] Con carácter meramente cautelar cabe añadir también que un incumplimiento sólo puede eliminarse mediante disposiciones jurídicas de carácter obligatorio y que

42 — Sentencia Comisión/Portugal (citada en la nota 5), apartado 55. En ese mismo sentido, véase también la sentencia de 7 de mayo de 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, Rec. p. I-2521), apartado 36.

43 — Escritos enviados por el Gobierno español a la Comisión de 15 de noviembre de 2000, 9 de junio de 2001 y 19 de junio de 2002. Sin embargo, el Gobierno español exigirá además que las empresas de seguridad privada presten en todo caso una garantía específicamente afecta a su actividad en España.

44 — Según reiterada jurisprudencia; véanse como ejemplos las sentencias de 16 de enero de 2003, Comisión/Reino Unido (C-63/02, Rec. p. I-821), apartado 11; de 16 de diciembre de 2004, Comisión/Italia (C-313/03, no publicada en la Recopilación), apartado 9, y de 14 de abril de 2005, Comisión/Alemania (C-341/02, Rec. p. I-2733), apartado 33.

45 — Sentencias de 18 de noviembre de 2004, Comisión/Irlanda (C-482/03, no publicada en la Recopilación), apartado 11, y Comisión/Alemania (citada en la nota 44), apartado 33.

una simple (nueva) práctica administrativa, por naturaleza modificable a discreción de la Administración y desprovista de una publicidad suficiente, no puede ser considerada como constitutiva de un cumplimiento válido de las obligaciones del Tratado CE. [46]

67. Por consiguiente, el tercer motivo está también fundado.

D. *En cuanto al cuarto motivo: incompatibilidad con los artículos 43 CE y 49 CE de la obligación de disponer de una plantilla mínima*

68. El cuarto motivo de la Comisión tiene por objeto los puntos I.4.1, letra b), I.4.2, letra b), y I.5.2, letra a), del anexo del Reglamento de Seguridad Privada, que establecen un número mínimo de vigilantes para las actividades relacionadas con el transporte de objetos valiosos o peligrosos y de explosivos y otro de técnicos para la instalación y mantenimiento de aparatos y dispositivos de alarma y sistemas de seguridad.

69. En los fundamentos de su recurso [47] la Comisión añadió que el requisito aplicable en España de un número mínimo de vehículos blindados para el transporte de objetos peligrosos y valiosos era incompatible con el artículo 49 CE. Merece destacarse que dicha institución omitió no obstante solicitar que se declarase el incumplimiento de España a este respecto, [48] por lo que tal cuestión no será analizada ulteriormente, limitándose el examen del cuarto motivo únicamente al requisito relativo al número mínimo de empleados.

70. Por lo que respecta al número mínimo de trabajadores antes citado, hay que señalar que constituye una restricción a la libre prestación de servicios (artículo 49 CE), al impedir que las empresas extranjeras de seguridad privada con menos personal puedan ofertar sus servicios en el mercado español. El establecimiento de un número mínimo también encarece y desincentiva la apertura de sucursales o filiales en España por parte de las empresas extranjeras de seguridad privada, lo que supone una restricción a la libertad de establecimiento (artículo 43 CE).

71. Estas restricciones me parecen justificadas en la medida en que se aplican al sector del *Transporte de explosivos*. A falta de una

46 — Véanse, entre otras, las sentencias de 9 de marzo de 2000, Comisión/Italia (C-358/98, Rec. p. I-1255), apartado 17, y Comisión/Países Bajos (citada en la nota 6), apartado 19.

47 — Puntos 51 a 55 del escrito de interposición de recurso de la Comisión.

48 — Véanse a este respecto las pretensiones de la Comisión, reproducidas en el punto 30 de estas conclusiones.

armonización a nivel comunitario, los Estados miembros gozan de un margen de apreciación en cuanto al nivel de protección que desean alcanzar dentro de su territorio.[49] En el presente asunto el Reino de España alega de forma convincente los peligros que puede implicar en general el transporte de explosivos, entre los que destaca la mayor intensidad de la amenaza terrorista, en especial en España. De lo que se deriva que el transporte de explosivos no lo pueda realizar allí una sola persona, sino que se requiera como mínimo la presencia de dos vigilantes,[50] y que el personal encargado del transporte deba poseer conocimientos específicos sobre este tipo de materiales. La Comisión no ha refutado en lo sustancial este argumento. Por ello, debe rechazarse a este respecto su cuarto motivo.

72. En todos los *demás sectores,* el legislador español también goza de un margen de apreciación en cuanto al nivel de protección a alcanzar en España. No obstante, el Reino de España, al que corresponde la carga de probar la existencia de excepciones a las libertades fundamentales afectadas, debería haber acreditado que la plantilla mínima actualmente exigida en España es adecuada para alcanzar ese nivel de protección y no va más allá de lo necesario para conseguir dicho objetivo. En el presente asunto no se ha justificado dicho extremo. Al contrario, el propio Reino de España se ha mostrado dispuesto a reducir en un 50 % las plantillas mínimas exigidas en cada caso. Ello equivale a reconocer que los requisitos actualmente exigidos por la normativa española no son necesarios para alcanzar el fin que se persigue, que es el de asegurar un nivel determinado de seguridad en el transporte de objetos valiosos y peligrosos y en la instalación y mantenimiento de aparatos y dispositivos de alarma y sistemas de seguridad.

73. Por otra parte, el Reino de España tendría también que haber acreditado en qué medida la plantilla mínima que pretende establecer en el futuro, inferior en un 50 % a la actual, puede justificarse por razones imperiosas de interés general. No obstante, no es necesario pronunciarse sobre dicha cuestión a efectos del presente procedimiento, ya que la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al finalizar el plazo señalado en el dictamen motivado. Los cambios que se hayan producido posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia.[51] Menos aún cabe reconocer efecto alguno al mero hecho de anunciar futuras modificaciones de las disposiciones nacionales.

74. En conclusión, procede admitir el cuarto motivo en lo que respecta a la plantilla mínima que se exige en España a las

49 — Véanse, a este respecto, el punto 45 de estas conclusiones y la jurisprudencia citada en la nota 30, según la cual el solo hecho de que un Estado miembro imponga disposiciones más rigurosas que otro no significa que éstas sean desproporcionadas y, por lo tanto, incompatibles con el Derecho comunitario.

50 — En el punto I.4.2, letra b), del anexo del Reglamento de Seguridad Privada se establece que cada vehículo blindado para el transporte de explosivos tiene que tener una tripulación compuesta como mínimo por dos vigilantes especializados.

51 — Véase a este respecto el punto 66 de estas conclusiones y la jurisprudencia allí citada.

empresas extranjeras de seguridad privada para operar en el sector del transporte de objetos valiosos y peligrosos o en el de la instalación y mantenimiento de aparatos y dispositivos de alarma y sistemas de seguridad.

E. *En cuanto al quinto motivo: incompatibilidad con los artículos 43 CE y 49 CE del requisito de solicitar una habilitación específica para que el personal de seguridad pueda desarrollar su actividad en España*

75. En su quinto motivo la Comisión se opone a que los trabajadores de una empresa de seguridad privada de otro Estado miembro necesiten una autorización administrativa específica para poder desarrollar una actividad en España, sin que se tenga en cuenta a estos efectos el hecho de que dispongan de una autorización comparable en el país de establecimiento de su empresa.

76. La jurisprudencia ya ha precisado que una normativa nacional que supedite el ejercicio de determinadas prestaciones de servicios, 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. [52] Del mismo modo, el requisito de habilitación de los empleados de una empresa restringe la libre prestación de servicios por parte de la misma. [53] Por otra parte, el hecho de que las empresas extranjeras de seguridad privada tengan que solicitar la habilitación en España de su personal de seguridad dificulta también, por ejemplo, la constitución de una filial o la apertura de una sucursal en territorio español, lo que hace que la normativa española constituya además una restricción a la libertad de establecimiento.

77. Según jurisprudencia reiterada, las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado sólo pueden admitirse cuando reúnan cuatro requisitos: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. [54]

52 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Säger (citada en la nota 32), apartado 14; Vander Elst (citada en la nota 32), apartado 15; Comisión/Bélgica (citada en la nota 3), apartado 35; Comisión/Portugal (citada en la nota 5), apartado 60, y Comisión/Países Bajos (citada en la nota 6), apartado 17.

53 — Sentencia Comisión/Países Bajos (citada en la nota 6), apartados 17, 18 –última frase– y 20, relativa a un asunto en el que se exigía la obtención de una autorización a los *directivos* de las empresas de seguridad privada; en cuanto al resto de la plantilla de una empresa, véanse también las sentencias Vander Elst (citada en la nota 32), apartado 15, y de 21 de octubre de 2004, Comisión/Luxemburgo (C-445/03, Rec. p. I-10191), apartados 23, 24 y 30.

54 — Véase, a este respecto, la jurisprudencia citada en la nota 37.

78. Como ya manifesté en otra ocasión, no existen objeciones de principio, debido a los riesgos específicamente vinculados a la actividad de las empresas de seguridad privada, sobre la necesidad de un sistema de control preventivo de estas empresas y de su personal por parte de la administración pública. Dicho control puede instrumentarse a través de un procedimiento de autorización administrativa. [55] Este extremo no parece haber sido objeto de controversia entre la Comisión y el Reino de España en el caso de autos.

79. Sin embargo, las partes discrepan en torno a si las autoridades del Estado de acogida deben tener en cuenta los requisitos que ya hayan sido acreditados por el personal de seguridad en su país de origen. La respuesta a dicha cuestión implica diferentes consideraciones según se trate de la libertad de establecimiento (artículo 43 CE) o de la libre prestación de servicios (artículo 49 CE).

80. Así, no puede exigirse a un *prestador de servicios,* que opera sólo ocasionalmente en otro Estado miembro, que observe todos los requisitos exigidos para establecerse en dicho Estado, so pena de privar totalmente de su efecto útil a la libre prestación de servicios. [56] Una limitación de la libre prestación de servicios sólo puede justificarse en la medida en que un interés legítimo no quede salvaguardado por las normas a las que está sujeto el prestador en su país de origen. [57]

81. De este modo, si el personal de seguridad de una empresa de seguridad privada ya ha obtenido una autorización administrativa en el país de origen, la libre prestación de servicios obliga al Estado miembro de acogida a tener en cuenta dicha circunstancia. Por ello, sólo podría justificarse excepcionalmente un nuevo procedimiento de autorización administrativa en el Estado de acogida en la medida en que el procedimiento de control ya aplicado al personal de seguridad en el país de origen no fuera esencialmente equivalente. [58]

82. Al prescribir la normativa española que, para ejercer su profesión, el personal de seguridad de las empresas de seguridad privada debe obtener siempre y sin excepción una autorización de las autoridades *españolas,* impide tener en cuenta las

55 — Véanse, a este respecto, los puntos 32 a 34 y 44 de mis conclusiones de 22 de junio de 2004 en el asunto Comisión/Países Bajos (citado en la nota 6). En el mismo sentido, véase también la sentencia de 11 de marzo de 2004, Comisión/Francia (citada en la nota 29), apartado 70, en la que se admite que la protección de la ciudadanía en ámbitos sensibles –en ese caso en el de la salud y la garantía de calidad de los servicios médicos– puede justificar la imposición de controles preventivos mediante un procedimiento de autorización.

56 — Sentencias Säger (citada en la nota 32), apartado 13; Vander Elst (citada en la nota 32), apartado 17, y Corsten (citada en la nota 31), apartado 43.

57 — Sentencia Corsten (citada en la nota 31), apartado 35, y la jurisprudencia que allí se cita; véanse también, en el mismo sentido, las sentencias de 11 de marzo de 2004, Comisión/Francia (citada en la nota 29), apartado 71, y Comisión/Luxemburgo (citada en la nota 53), apartado 35.

58 — Véanse también, a este respecto, los puntos 38 y 53 de mis conclusiones de 22 de junio de 2004 en el asunto Comisión/Países Bajos (citado en la nota 6).

obligaciones ya impuestas al personal de seguridad en otro Estado miembro, lo que supone una vulneración de la libre prestación de servicios. [59]

83. Por el contrario, en el caso del *establecimiento* en otro Estado miembro, mediante la constitución de una filial o la apertura de una sucursal, por ejemplo, una empresa deberá cumplir los mismos requisitos que se exijan a las empresas pertenecientes al Estado de acogida. [60] En consecuencia, una empresa de seguridad privada que se establezca en España tendrá que obtener, en general, todas las autorizaciones que se requieren en dicho país para acceder a la actividad y ejercitarla, incluyendo, en particular, los permisos necesarios para el personal de seguridad que vaya a emplear en España. Esto presupone, evidentemente, que las disposiciones de que se trate se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. [61]

84. En el presente asunto no se discute, en esencia, la justificación de un procedimiento de autorización administrativa. No obstante, es posible que una empresa extranjera de seguridad privada que establezca una sucursal o una filial en España desee integrar en la plantilla de esta última personal de seguridad extranjero (o que haya sido habilitado en el extranjero). En tal supuesto, la libertad de establecimiento obliga al Estado de acogida a tomar en consideración, en el procedimiento de concesión de la correspondiente autorización, los requisitos que ya hayan sido acreditados por cada uno de los integrantes del personal de seguridad en su país de origen, y a comprobar su equivalencia a estos efectos. [62] De este modo, si en el país de origen de la persona en cuestión ya se ha comprobado, mediante un procedimiento esencialmente equivalente, que reúne los requisitos relativos a la actividad controvertida, la empresa de que se trate debe poder invocar tal circunstancia también en España. [63]

85. La normativa española vulnera la libertad de establecimiento, puesto que no permite tomar en consideración los requisitos que haya acreditado en su país de origen cada uno de los integrantes del personal de seguridad. [64]

86. Los riesgos específicamente vinculados a las actividades de las empresas de seguridad privada tampoco justifican la posición jurídica española en el presente asunto. Ésta va

59 — En este mismo sentido, véase la sentencia Comisión/Bélgica (citada en la nota 3), apartado 38, y también la sentencia Comisión/Portugal (citada en la nota 5), apartado 66.

60 — Sentencia Gebhard (citada en la nota 28), apartado 36, primera frase.

61 — Véase el punto 77 de estas conclusiones.

62 — Existe jurisprudencia reiterada –en relación con las cualificaciones profesionales– en este sentido: véanse las sentencias de 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Rec. p. I-2357), apartados 16 y ss.; de 16 de mayo de 2002, Comisión/España (C-232/99, Rec. p. I-4235), apartado 21; de 13 de noviembre de 2003, Morgenbesser (C-313/01, Rec. p. I-13467), apartado 57, y de 7 de octubre de 2004, Markopoulos y otros (C-255/01, Rec. p. I-9077), apartado 63. En cuanto a la exigencia de un procedimiento véase también la sentencia Kraus (citada en la nota 37), apartados 38 a 41.

63 — A este respecto, véase también el punto 53 de mis conclusiones de 22 de junio de 2004 en el asunto Comisión/Países Bajos (citado en la nota 6).

64 — En el mismo sentido, la sentencia Comisión/Bélgica (citada en la nota 3), apartado 38, y también la sentencia Comisión/Portugal (citada en la nota 5), apartado 66.

más allá de lo necesario para alcanzar el fin que se persigue, que consiste en garantizar un control estricto del personal de seguridad de las empresas de seguridad privada. [65]

87. Debe, por tanto, estimarse el quinto motivo.

F. *En cuanto al sexto motivo: vulneración de lo dispuesto en las Directivas 89/48 y 92/51 por la falta de reconocimiento de certificados de competencia*

88. El sexto motivo de la Comisión sólo es admisible, como se ha indicado anteriormente, [66] en lo que atañe a la Directiva 92/51.

89. En este último motivo la Comisión alega que en las disposiciones españolas sobre reconocimiento de titulaciones extranjeras no figuran ni el sector de actividad genérico de la seguridad privada ni la profesión de detective privado, a pesar de que, con arreglo a la normativa española, la habilitación para ejercer una actividad profesional en una empresa de seguridad privada requiera diversos conocimientos y aptitudes y el acceso a la profesión de detective privado exija la posesión de un diploma específico. Por ello, la Comisión sostiene que el Reino de España ha incumplido su obligación de adaptar su Derecho interno a lo dispuesto en la Directiva 92/51.

Sobre la habilitación del personal de seguridad de las empresas de seguridad privada

90. La aplicabilidad de la Directiva 92/51 está supeditada, en primer lugar, a que la actividad profesional del personal de seguridad de las empresas de seguridad privada constituya en España una *profesión regulada.*

91. Con arreglo al artículo 1, letra e), en relación con la letra f), de la Directiva 92/51, una profesión regulada consiste en una o varias actividades profesionales que, por lo que respecta a sus condiciones de acceso o de ejercicio, están directa o indirectamente reguladas por disposiciones de carácter jurídico, a saber, disposiciones legales, reglamentarias o administrativas. El acceso a una profesión o su ejercicio deben considerarse como directamente regulados por normas jurídicas cuando existen disposiciones legales, reglamentarias o administrativas del Estado miembro que establecen un régimen cuyo efecto es reservar expresamente esta actividad profesional a las personas que

65 — En el mismo sentido, las sentencias Comisión/Bélgica (citada en la nota 3), apartados 35 a 38, y Comisión/Portugal (citada en la nota5), apartado 66.

66 — Puntos 32 a 40 de estas conclusiones.

reúnen determinados requisitos y prohibir el acceso a dicha actividad a las que no los reúnen. [67]

92. El artículo 53 del Reglamento de Seguridad Privada requiere de los integrantes del personal de seguridad de una empresa de seguridad privada, entre otras cosas, que sean mayores de edad y que posean la aptitud física y la capacidad psíquica necesarias para el ejercicio de su actividad, sin padecer, en particular, una enfermedad que les impida realizar su trabajo. Por tanto, como ha señalado acertada e indiscutiblemente la Comisión, el personal de seguridad de una empresa de seguridad privada ejerce en España una profesión regulada en el sentido del artículo 1, letra e), en relación con la letra f), de la Directiva 92/51.

93. No obstante, el mero hecho de que se trate de una profesión regulada no basta para que la Directiva 92/51 sea aplicable a un caso como el de autos. Debe acreditarse además que el personal de seguridad de una empresa de seguridad privada está obligado a poseer un certificado de competencia a efectos de la Directiva.

94. El concepto de *certificado de competencia* tiene un sentido amplio e incluye, con arreglo al artículo 1, letra c), de la Directiva 92/51 no sólo cualquier titulación que sancione una formación que no forme parte de un conjunto que constituya un título, sino también cualquier titulación expedida a raíz de una valoración de las cualidades personales, de las aptitudes o de los conocimientos del solicitante.

95. Sin embargo, a diferencia de lo que parece suponer la Comisión, [68] en el presente caso no se trata de si la *decisión sobre el acceso a la profesión* (la habilitación establecida en el artículo 10 de la Ley de Seguridad Privada en relación con el artículo 53 del Reglamento de Seguridad Privada) finalmente adoptada por las autoridades españolas es o no un certificado de competencia, sino más bien de si, para la obtención de tal habilitación, se exige *como requisito* que la persona interesada posea determinados certificados de competencia.

96. El Reino de España niega que la obtención de la habilitación por parte del personal de seguridad de las empresas de seguridad privada dependa de la presentación de tales certificados de competencia.

97. En estas circunstancias, correspondía a la Comisión argumentar de forma convincente cuáles son en concreto los certificados

67 — Sentencias de 1 de febrero de 1996, Aranitis (C-164/94, Rec. p. I-135), apartados 18 y 19; de 8 de julio de 1999, Fernández de Bobadilla (C-234/97, Rec. p. I-4773), apartados 16 y 17; Gräbner (citada en la nota 30), apartados 31 y 32, y de 7 de octubre de 2004, Comisión/Francia (C-402/02, no publicada en la Recopilación), apartado 30; así como la sentencia Morgenbesser (citada en la nota 62), apartado 49.

68 — Véase el escrito de réplica de la Comisión de 3 de mayo de 2004, en particular los puntos 53 y 56.

exigidos, en su opinión, por las autoridades españolas y que conllevan la aplicación al presente caso de la Directiva 92/51. Y ello porque, según reiterada jurisprudencia, en el marco de un procedimiento por incumplimiento corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la Comisión pueda basarse en cualquier presunción. [69]

98. El recurso de la Comisión no satisface dichas exigencias.

99. El artículo 53, letra c), del Reglamento de Seguridad Privada, al que se refiere la Comisión en su recurso, establece únicamente que el personal de seguridad de las empresas de seguridad privada *habrá de poseer* la aptitud física y la capacidad psíquica necesarias para el ejercicio de la profesión. [70] No obstante, de lo alegado por la Comisión no se desprende de qué forma deben acreditarse dichos requisitos a efectos de la habilitación del personal de seguridad. En particular, no está claro si las autoridades españolas requieren necesariamente la presentación de algún tipo de *certificado* que confirme la concurrencia de estas cualidades personales, aptitudes o conocimientos –sólo en este caso sería aplicable la Directiva 92/51–, o si dicha circunstancia se comprueba *de manera informal* en el marco del procedimiento de otorgamiento de la habilitación a la persona afectada. La Comisión tampoco señala si en España se expiden tales certificados a las personas que deseen trabajar como personal de seguridad de una empresa de seguridad privada. [71]

100. Por tanto, la Comisión no ha argumentado de forma convincente que la Directiva 92/51 se aplique necesariamente al presente asunto. En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia no puede declarar que el Reino de España haya incumplido las obligaciones que le impone la Directiva 92/51, en lo que atañe al personal de seguridad de las empresas de seguridad privada.

101. Sólo a efectos de completar el análisis de esta cuestión, cabe señalar que, con independencia de la aplicabilidad de las Directivas 89/48 y 92/51, las libertades fundamentales (artículo 39 CE, 43 CE y 49 CE) imponen directamente a los Estados

69 — Sentencias de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos (96/81, Rec. p. 1791), apartado 6; de 20 de marzo de 1990, Comisión/Francia (C-62/89, Rec. p. I-925), apartado 37; de 29 de mayo de 1997, Comisión/Reino Unido (C-300/95, Rec. p. I-2649), apartado 31; de 9 de septiembre de 1999, Comisión/Alemania (C-217/97, Rec. p. I-5087), apartado 22; de 4 de abril de 2005, Comisión/Alemania (C-341/02, Rec. p. I-2733), apartado 35, y de 12 de mayo de 2005, Comisión/Bélgica (C-287/03, Rec. p. I-3761), apartado 27.

70 — Por otra parte, con arreglo al artículo 53, letra a), del Reglamento de Seguridad Privada, las personas habilitadas deberán ser mayores de edad. Junto a este criterio de la edad y al requisito de poseer la aptitud física y la capacidad psíquica necesarias, el artículo 53 del Reglamento de Seguridad Privada establece otros requisitos relativos a la ausencia de condenas o sanciones anteriores y requiere además que los trabajadores no hayan ejercido determinadas profesiones o actividades durante los últimos dos años. No obstante, el recurso de la Comisión no tiene específicamente por objeto ninguno de estos otros requisitos, por lo que no serán analizados ulteriormente.

71 — En los fundamentos del recurso de la Comisión, no se dice ni una sola palabra sobre el artículo 10 de la Ley de Seguridad Privada. La mera mención de una disposición en la parte relativa al marco normativo del presente asunto no basta para fundamentar una impugnación en un procedimiento por incumplimiento del Tratado (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de noviembre de 2001, Comisión/Italia, citada en la nota 13, apartado 21).

miembros el deber de comprobar si las calificaciones obtenidas en el extranjero son equivalentes a las suyas y, en caso de que así sea, a reconocerlas. Los Estados miembros también están obligados a tomar en consideración las posibles pruebas de aptitud que ya hayan realizado las personas de que se trate en otros Estados miembros. [72]

Sobre la profesión de detective privado

102. Por lo que respecta a la profesión de detective privado, el artículo 54, apartado 5, letra b), del Reglamento de Seguridad Privada supedita la concesión de la correspondiente autorización administrativa a la posesión de un «diploma» de detective privado, reconocido a estos efectos en la forma que reglamentariamente se determine por el Ministerio de Justicia e Interior y obtenido después de cursar las enseñanzas programadas y de superar las correspondientes pruebas.

103. Por ello, la profesión de detective privado es en España una profesión regulada en el sentido del artículo 1, letra e), en relación con la letra f), de la Directiva 92/51. [73]

104. Dicho «diploma» está también incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva 92/51. De acuerdo con la información que consta en autos, no se trata en concreto de un *título* a efectos del artículo 1, letra a), de la Directiva 92/51, ya que no acredita haber cursado una formación de una duración mínima de un año. Según se desprende de la redacción del artículo 54, apartado 5, letra b), del Reglamento de Seguridad Privada se trata, o bien de un *certificado* en el sentido del artículo 1, letra b), si las enseñanzas cursadas constituyen una *formación profesional* a efectos de la Directiva, o bien, en cualquier caso, de un *certificado de competencia,* en el sentido del artículo 1, letra c), primer guión, de la Directiva 92/51 si dichas enseñanzas no alcanzan el nivel de una formación.

105. En consecuencia, la Directiva 92/51 es aplicable a la profesión de detective privado en España. Dependiendo de si el requisito del artículo 54, apartado 5, del Reglamento de Seguridad Privada se refiere, a efectos de la Directiva 92/51, a un certificado o a un certificado de competencia, tendrá que establecerse un sistema de reconocimiento conforme al artículo 6 de esta Directiva o un sistema específico de reconocimiento de otras cualificaciones conforme al artículo 8 de la misma.

106. Como ha señalado la Comisión sin que se haya alegado lo contrario, en España no existe ningún sistema de reconocimiento con arreglo a la Directiva 92/51 para la profesión de detective privado, lo que constituye un incumplimiento del Tratado a efectos del artículo 228, apartado 1 CE.

72 — Véase las consideraciones al respecto en los puntos 76 a 86 de estas conclusiones.

73 — En cuanto a los requisitos que se exigen en concreto, véase el punto 92 de estas conclusiones.

Conclusión provisional

107. A la luz de lo antedicho, debe estimarse el sexto motivo de la Comisión en lo que atañe al hecho de que el Reino de España no haya establecido, para la profesión de detective privado, una normativa adaptada a las exigencias de la Directiva 92/51 para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales correspondientes a dicha profesión. En cuanto al resto de este motivo, se desestima por infundado.

VII. Costas

108. Por lo que respecta al desistimiento del primer motivo inicialmente formulado por la Comisión, [74] ambas partes han solicitado que se condene a la otra parte a soportar las costas del procedimiento. [75] A tenor del artículo 69, apartado 5, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, debe condenarse en costas a la demandante, salvo si la actitud de la demandada justificase condenarla a soportar las costas.

109. En el presente caso el Reino de España modificó su Reglamento de Seguridad Privada en cuanto a la exigencia de la nacionalidad española una vez transcurrido el plazo establecido por la Comisión en su dictamen motivado. [76] No obstante, dado que la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como éste se presentaba al finalizar el plazo señalado en el dictamen motivado, [77] puede concluirse sumariamente que el primer motivo inicialmente formulado por la Comisión tenía posibilidades de haber sido estimado. Fue el retraso en la modificación del Reglamento de Seguridad Privada por parte del Reino de España lo que motivó el recurso de la Comisión. En estas circunstancias, resulta justificado condenar al Reino de España a soportar las costas relativas al motivo que fue objeto del desistimiento.

110. Por lo demás, puesto que el recurso de la Comisión sólo ha sido totalmente estimado en relación con cuatro de los seis motivos restantes, mientras que dos de ellos han sido estimados parcialmente, corresponde al Tribunal de Justicia repartir las costas en virtud del artículo 69, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento.

111. En estas circunstancias, considero que debe condenarse al Reino de España a soportar sus propias costas y tres cuartas partes de las de la Comisión. La Comisión deberá soportar el resto de sus costas.

74 — Este primer motivo inicial se refería a la condición de poseer la nacionalidad española para las empresas de seguridad privada y su personal de seguridad. Fue retirado por la Comisión en el punto 8 de su escrito de 3 de mayo de 2004; véase el punto 29 de estas conclusiones.

75 — Véanse a este respecto los escritos de réplica de la Comisión de 3 de mayo de 2004 y de dúplica del Reino de España de 1 de julio de 2004, en los que se mantiene en los mismos términos la pretensión de que se condene a la otra parte a soportar las costas.

76 — Véase el punto 25 de estas conclusiones.

77 — Véase, a este respecto, la jurisprudencia reiterada citada en la nota 44.

VIII. Conclusión

112. En virtud de todo lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva lo siguiente:

1) El Reino de España ha incumplido, en el marco de la Ley 23/1992 de Seguridad Privada y del Real Decreto 2364/1994 por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 43 CE y 49 CE al establecer:

a) que también las empresas de seguridad privada de otros Estados miembros

— tienen que ser personas jurídicas;

— deben poseer un capital social determinado, aunque no estén sujetas a esta obligación en su país de establecimiento;

— están obligadas a depositar una garantía en la Caja General de Depósitos, sin tener en cuenta, en su caso, la garantía ya prestada en su país de origen, y

— deben poseer una plantilla mínima para operar en el sector del transporte de objetos valiosos y peligrosos o en el de la instalación y mantenimiento de aparatos y dispositivos de alarma y sistemas de seguridad;

b) que el personal de seguridad de una empresa de seguridad privada de otro Estado miembro tiene que obtener en España una nueva habilitación específica, aun cuando ese personal ya posea una habilitación comparable en el Estado miembro de establecimiento de la empresa de que se trate.

2) El Reino de España ha incumplido la obligación de adaptar su Derecho interno a la Directiva 92/51/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48/CEE, al no haber establecido una normativa adaptada a las exigencias de dicha Directiva para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales correspondientes a la profesión de detective privado.

3) Se desestima el recurso en todo lo demás.

4) El Reino de España soportará sus propias costas y tres cuartas partes de las de la Comisión. La Comisión soportará el resto de sus costas.