CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 7 de Julho de 2005 [1]

I — Introdução

1. Na presente acção por incumprimento, a Comissão censura ao Reino de Espanha o facto de as suas disposições legislativas, regulamentares e administrativas em matéria de empresas privadas de segurança não serem conformes com a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços e de violarem as normas de direito comunitário em matéria de reconhecimento mútuo dos certificados de competência profissional.

2. No essencial, trata-se de determinar se se pode exigir às empresas estrangeiras de segurança como condição para exercerem a sua actividade em Espanha, que revistam a forma jurídica de uma pessoa colectiva, possuam um determinado capital social mínimo, prestem uma garantia e tenham um número mínimo de empregados, e se se pode exigir ao pessoal de segurança de uma empresa estrangeira de segurança que obtenha em Espanha uma autorização específica para o exercício da sua actividade, mesmo quando esse pessoal já tenha uma autorização semelhante emitida pelo Estado de estabelecimento.

3. O litígio surge na sequência do processo C-114/97, no qual o Reino de Espanha já foi condenado uma vez por incumprimento do Tratado relativamente às suas disposições em matéria de serviços privados de segurança [2]. Além disso, o litígio é materialmente conexo com uma série de acções por incumprimento do Tratado que respeitam à actividade de empresas privadas de segurança, nas quais já foram proferidos acórdãos contra o Reino da Bélgica [3], a República Italiana [4], a República Portuguesa [5] e o Reino dos Países Baixos [6].

1 — Língua original: alemão.

2 — Acórdão de 29 de Outubro de 1998, Comissão/Espanha (C-114/97, Colect., p. I-6717).

3 — Acórdão de 9 de Março de 2000, Comissão/Bélgica (C-355/98, Colect., p. I-1221).

4 — Acórdão de 31 de Maio de 2001, Comissão/Itália (C-283/99, Colect., p. I-4363).

5 — Acórdão de 29 de Abril de 2004, Comissão/Portugal (C-171/02, Colect., p. I-5645).

6 — Acórdão de 7 de Outubro de 2004, Comissão/Países Baixos (C-189/03, Colect., p. I-9289), com conclusões minhas, de 22 de Junho de 2004).

II — Quadro jurídico

A — *Direito comunitário*

4. O quadro jurídico comunitário do presente processo é constituído pelos artigos 43.º CE e 49.º CE, bem como pela Directiva 92/51 [7]; além disso, a Comissão também se refere à Directiva 89/48 [8].

5. O artigo 43.º, n.º 1, CE determina:

«No âmbito das disposições seguintes, são proibidas as restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais de um Estado-Membro no território de outro Estado-Membro. Esta proibição abrangerá igualmente as restrições à constituição de agências, sucursais ou filiais pelos nacionais de um Estado-Membro estabelecidos no território de um outro Estado-Membro».

6. O artigo 49.º, n.º 1, CE tem o seguinte teor:

«No âmbito das disposições seguintes, as restrições à livre prestação de serviços na Comunidade serão proibidas em relação aos nacionais dos Estados-Membros estabelecidos num Estado da Comunidade que não seja o do destinatário da prestação».

7. Segundo o artigo 1.º, alínea c), da Directiva 92/51, entende-se «por *'certificado'* qualquer título:

— que sancione uma formação que não faça parte de um conjunto que constitua um diploma na acepção da Directiva 89/48/CEE ou um diploma ou um certificado na acepção da presente directiva ou

— emitido na sequência da apreciação das qualidades pessoais, das aptidões ou dos conhecimentos do requerente, consideradas essenciais para o exercício de uma profissão, por uma autoridade desig-

7 — Directiva 92/51/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa a um segundo sistema geral de reconhecimento das formações profissionais, que completa a Directiva 89/48/CEE (JO L 209, p. 25), alterada pela última vez pela Directiva 2001/19/CE (JO L 206, p. 1).

8 — Directiva 89/48/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, relativa a um sistema geral de reconhecimento dos diplomas de ensino superior que sancionam formações profissionais com uma duração mínima de três anos (JO 1989, L 19, p. 16), alterado pela última vez pela Directiva 2001/19/CE (JO L 206, p. 1; a seguir «Directiva 89/48»).

nada nos termos das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas de um Estado-Membro, sem que seja requerida a prova de uma formação prévia».

8. Nos termos do artigo 1.º, alínea e), da Directiva 92/51, entende-se por «*profissão regulamentada*», a actividade ou o conjunto de actividades profissionais regulamentadas que constituem esta profissão num Estado-Membro».

9. O artigo 1.º, alínea f), primeiro período, define como «'*actividade profissional regulamentada*', qualquer actividade profissional cujo acesso ou exercício, ou uma das modalidades de exercício num Estado-Membro, se encontre subordinado, directa ou indirectamente, por força de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, à posse de um título de formação ou de um atestado de competência».

B — *Direito Nacional*

10. O direito espanhol aplicável às actividades de segurança privada é constituído pela Lei n.º 23/1992, relativa à segurança privada («*Ley de Seguridad Privada*», a seguir «lei relativa à segurança privada») [9] e pelo Real Decreto n.º 2364/1994, que aprova o regulamento relativo à segurança privada («*Reglamento de Seguridad Privada*», a seguir «regulamento relativo à segurança privada») [10].

11. O artigo 5.º, n.º 1, da lei relativa à segurança privada enumera taxativamente os serviços que as empresas de segurança podem fornecer. Neles se incluem as modalidades habituais de protecção de bens e pessoas.

12. Nos termos do artigo 7.º da lei relativa à segurança privada, uma empresa que pretenda prestar tais serviços de segurança necessita de uma autorização administrativa sob a forma de inscrição num registo no Ministério do Interior.

13. Condição para esse registo é, entre outras, a de que a empresa seja uma sociedade anónima, uma sociedade de responsabilidade limitada, uma «*sociedad anonima laboral*» [11] ou uma sociedade cooperativa (artigo 7.º, n.º 1, alínea a), da lei relativa à segurança privada, em conjugação com o artigo 5.º do regulamento relativo à segurança privada).

9 — Ley 23/1992, de 30 de Julho de 1992 (*BOE* n.º 186/1992, p. 27116).

10 — Real Decreto 2364/1994, de 9 de Dezembro de 1994 (*BOE* n.º 8/1995, p. 779).

11 — Sociedade anónima constituída pelos próprios trabalhadores.

14. Além disso, o regulamento relativo à segurança privada contém ainda no seu anexo outras exigências relativas às empresas que queiram fornecer serviços de segurança. Por um lado, nele se estabelecem valores mínimos diferentes para o capital social, consoante o tipo de actividade, os quais, para determinadas actividades, estão ainda classificados consoante a dimensão do domínio geográfico de actuação da empresa. Por outro lado, deve comprovar-se a prestação de uma garantia cujo montante varia, consoante o tipo de actividade e o domínio de actuação geográfico abrangido. Esta garantia tem de ser depositada na *Caja General de Depósitos* espanhola.

15. Para as empresas de segurança que pretendam dedicar-se ao transporte de objectos valiosos ou perigosos ou de material explosivo, acresce ainda a exigência de um número mínimo de vigias e de veículos blindados; em paralelo, prevê-se para a área de actividade de instalação e de manutenção de dispositivos de alarme e de sistemas de segurança um número mínimo de técnicos e de instaladores (v., também, a este respeito, o anexo ao regulamento relativo à segurança privada).

16. O pessoal das empresas privadas de segurança necessita de uma autorização do Ministério do Interior (artigo 10.º da lei relativa à segurança privada, em conjugação com o artigo 53.º do regulamento relativo à segurança privada). Aqueles que queiram obter essa autorização têm de ser maiores de idade, não podem ter ultrapassado uma idade máxima eventualmente determinada por uma disposição administrativa e têm de ter tido aproveitamento num exame que certifica os conhecimentos e capacidades necessários para a respectiva actividade; também têm de ter as capacidades físicas e mentais necessárias para o exercício das suas funções.

17. Para a actividade de detective privado, o artigo 54.º, n.º 5, alínea b), do regulamento relativo à segurança privada determina ainda que as pessoas em causa devem possuir um diploma específico para detectives privados [12], obtido depois de serem feitos cursos e exames determinados nos termos de outras disposições administrativas do Ministério da Justiça e do Interior [13].

18. Inicialmente, a actividade dos serviços privados de segurança só podia ser exercida por empresas espanholas e o seu pessoal de

12 — Em espanhol: «diploma de detective privado».

13 — Além disso, nos termos do artigo 54.º, n.º 5, alínea a), do regulamento relativo à segurança privada, é ainda necessário um determinado nível de formação que pode ser comprovado por diversos diplomas escolares («título de bachillerato unificado polivalente, bachiller, formación profesional de segundo grado, técnico de las profesiones o cualificaciones que se determinem u otros equivalentes o superiores»). No entanto, dado que a Comissão, na sua petição — abstraindo do quadro jurídico — não volta a referir tais diplomas escolares, deve partir-se do princípio de que não pretendeu que este aspecto constituísse objecto do presente processo. Por isso, também não será analisado mais aprofundadamente. De qualquer modo, a mera reprodução, sem quaisquer comentários, de uma disposição que faz parte do quadro jurídico, sem formular nenhuma apreciação jurídica, não é suficiente para a admissibilidade da acção (v., a este respeito, acórdão de 29 de Novembro de 2001, Comissão/Itália, C-202/99, Colect., p. I-9319, n.º 21).

segurança também tinha de ter a nacionalidade espanhola [14]. Mas, esta regra foi entretanto alterada [15]. Actualmente, basta respectivamente pertencer a um Estado-Membro da União Europeia ou ao Espaço Económico Europeu.

19. Relativamente ao reconhecimento de qualificações profissionais, os actos jurídicos espanhóis pertinentes são o Real Decreto n.º 1665/1991, que transpôs a Directiva 89/48 para o direito espanhol, e o Decreto Real n.º 1396/1995, que transpôs a Directiva 92/51. Em ambos os decretos se referem, respectivamente, as profissões por eles abrangidas. No entanto, entre essas profissões, não estão incluídas as que aqui interessam, que são as actividades do sector da segurança privada.

III — Matéria de facto e procedimento pré-contencioso

20. No ano de 1997, a Comissão já tinha intentado uma acção por incumprimento do Tratado contra o Reino de Espanha, motivada por diversas disposições da lei relativa à segurança privada e do regulamento relativo à segurança privada, acção essa que, em 1998, o Tribunal de Justiça julgou procedente [16]. O Tribunal de Justiça declarou, designadamente, que ao reservar a concessão da autorização para exercer as actividades de segurança privada às empresas espanholas e, no caso do pessoal de segurança destas empresas, à condição de esse pessoal possuir a nacionalidade espanhola, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE.

21. Previamente ao presente processo, a Comissão informou o Governo espanhol, por carta de 23 de Novembro de 1999, de que as disposições espanholas legislativas, regulamentares e administrativas aplicáveis continuavam a violar o direito comunitário, designadamente, os artigos 43.º CE e 49.º CE, bem como, no que respeita ao reconhecimento de qualificações profissionais, as Directivas 89/48 e 92/51.

22. Nessa carta, Comissão manifestou, no essencial, o seu desacordo quanto ao facto de a nacionalidade espanhola ser condição para exercer uma actividade no sector dos serviços privados de segurança, de ser imposto às empresas estrangeiras de segurança, como condição para o exercício da actividade em Espanha, que estejam organizadas sob a forma jurídica de uma pessoa colectiva, terem um determinado capital social sem ter em consideração normas do Estado da sede que disponham em sentido diferente, prestarem uma garantia, sem ter em consideração as garantias no Estado de origem e

14 — V., a este respeito, acórdão Comissão/Espanha (já referido na nota 2, n.ºs 4 e 6).

15 — Ainda antes de intentada a presente acção por incumprimento do Tratado, a lei relativa à segurança privada foi alterada pelo Real Decreto-Ley n.º 2/1999, de 29 de Janeiro de 1999 (BOE n.º 26/1999, p. 4327). No decurso do procedimento pré-contencioso relativo a processo, o regulamento relativo à segurança privada também foi alterado pelo Real Decreto n.º 1123/2001, de 19 de Outubro de 2001 (BOE n.º 281/2001, p. 43034).

16 — Acórdão Comissão/Espanha (já referido na nota 2).

empregarem um número mínimo de trabalhadores. A Comissão opõe-se ainda ao facto de ser exigido aos trabalhadores de uma empresa estrangeira de segurança a obtenção em Espanha de uma autorização especial para a sua actividade, mesmo quando esse pessoal já tenha obtido autorização semelhante no Estado de estabelecimento e que as actividades no sector dos serviços privados de segurança não estejam submetidas ao regime comunitário de reconhecimento de qualificações profissionais.

23. Dado que o Governo espanhol não respondeu dentro do prazo estabelecido, a Comissão emitiu, em 24 de Julho de 2000, um parecer fundamentado, no qual reiterava as acusações e exigia ao Reino de Espanha que adoptasse as medidas necessárias.

24. Por carta de 15 de Novembro de 2000, as autoridades espanholas propuseram diversas alterações legislativas. A Comissão respondeu, em 31 de Janeiro de 2001, que as propostas não eram suficientes e exigiu que fossem introduzidas modificações suplementares nas disposições normativas.

25. Em Maio de 2001, as autoridades espanholas enviaram à Comissão o projecto de um Real Decreto, no qual, inicialmente, apenas se previa a supressão do requisito da nacionalidade espanhola constante do regulamento relativo à segurança privada. Pouco tempo depois, comunicaram que estavam previstas outras alterações legislativas. Consequentemente, a Comissão exigiu, em 1 de Agosto de 2001, um projecto legislativo concreto e o calendário de adopção. Uma vez que não obteve resposta, a Comissão enviou, em 7 de Janeiro de 2002, uma última carta na qual resumia a situação e recordava que ainda não tinha recebido o projecto legislativo nem o calendário. Entretanto, em Outubro de 2001, as alterações anunciadas relativamente à nacionalidade foram adoptadas através do Real Decreto n.º 1123/2001 [17].

26. Com data de 19 de Junho de 2002, as autoridades espanholas enviaram uma carta à Comissão, na qual repetiam as propostas que já tinham sido consideradas insuficientes pela Comissão e indicavam que a motivação legislativa não se realizaria antes do final de 2003.

27. Uma vez que a Comissão considerou esta resposta insuficiente, em 8 de Dezembro de 2003, intentou a presente acção contra o Reino de Espanha, nos termos do artigo 226.º, n.º 2, CE.

17 — V. a este respeito, *supra*, n.º 18 destas conclusões.

IV — Pedidos das partes

28. Inicialmente, a Comissão pediu ao Tribunal que:

1) declarasse que o Reino de Espanha, ao impor:

— nas disposições de execução, a nacionalidade espanhola aos serviços privados de segurança e ao seu pessoal,

— no âmbito das disposições relativas ao registo de empresas estrangeiras, a obrigação de as empresas privadas de serviços de segurança:

a) serem uma pessoa colectiva em todos os casos específicos,

b) possuírem um capital social específico, sem ter em conta que essa empresa não está sujeita a essas obrigações no seu país de estabelecimento,

c) prestarem uma garantia na *Caja General de Depósitos*, sem ter em conta a eventual prestação de garantia no Estado-Membro de origem,

d) terem um número mínimo de empregados,

— ao pessoal de uma empresa estrangeira de serviços privados de segurança que obtenha uma nova autorização específica em Espanha quando esse pessoal já tenha obtido uma autorização semelhante no Estado-Membro de estabelecimento dessa empresa; e que não se submetam as profissões do sector da segurança privada ao regime comunitário de reconhecimento de qualificações profissionais,

não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 43.º CE e 49.º CE, bem como das Directivas 89/48/CEE e 92/51/CEE e

2) Condenasse o Reino de Espanha nas despesas.

29. Durante a fase escrita do processo no Tribunal de Justiça, a Comissão, por requerimento de 3 de Maio de 2004, desistiu da

primeira acusação anteriormente formulada, relativa à nacionalidade das empresas de segurança ou do seu pessoal.

30. Assim, a Comissão solicita agora ao Tribunal que:

1) Declare que o Reino de Espanha, ao impor:

— no âmbito das disposições relativas ao registo de empresas estrangeiras, a obrigação de as empresas privadas de serviços de segurança:

a) serem uma pessoa colectiva em todos os casos específicos,

b) possuírem um capital social específico, sem ter em conta que essa empresa não está sujeita a essas obrigações no seu país de estabelecimento,

c) prestarem uma garantia na Caja General de Depósitos, sem ter em conta a eventual prestação de garantia no Estado-Membro de origem,

d) terem um número mínimo de empregados;

— ao pessoal de uma empresa privada estrangeira de serviços de segurança que obtenha uma nova autorização específica em Espanha quando esse pessoal já tenha obtido uma autorização semelhante no Estado-Membro de estabelecimento dessa empresa; e que não se submetam as profissões do sector da segurança privada ao regime comunitário de reconhecimento de qualificações profissionais,

não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 43.º e 49.º do Tratado CE, bem como das Directivas 89/48/CEE e 92/51/CEE e

2) Condene o Reino de Espanha nas despesas.

31. O Reino de Espanha pede que o Tribunal de Justiça:

1) julgue a acção improcedente;

2) Condene a Comissão nas despesas.

O Reino de Espanha reiterou estes pedidos, mesmo depois da desistência parcial da acção por parte da Comissão.

V — Admissibilidade da acção

32. Antes de as diferentes acusações da Comissão poderem ser analisadas neste processo, coloca-se a questão da admissibilidade da acção.

33. Nos termos do artigo 21.°, n.° 1, do Estatuto do Tribunal de Justiça e do artigo 38.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a petição deve conter o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos do pedido. Numa acção por incumprimento do Tratado nos termos do artigo 226.° CE, isso significa, segundo jurisprudência assente, que a Comissão deve indicar as acusações exactas sobre as quais o Tribunal de Justiça se deve pronunciar, bem como, de forma pelo menos sumária, os elementos de direito e de facto em que essas acusações se baseiam [18].

Quanto à formulação do pedido em geral

34. No caso em apreço, a Comissão pede globalmente que seja declarado que o Reino de Espanha, ao estabelecer determinadas condições para as empresas privadas de segurança e o seu pessoal, «não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 43.° CE e 49.° CE, bem como das Directivas 89/48/CEE e 92/51/CEE». Embora a seguir essas condições sejam pormenorizadamente enumeradas, não resulta, no entanto, claro do pedido enquanto tal [19] com base em qual das acusações formuladas se pretende invocar uma violação dos artigos 43.° CE e 49.° CE e qual das acusações diz respeito à violação das Directivas 89/48/CEE e 92/51/CEE. Uma tal formulação de pedidos padece manifestamente de falta de clareza e compreensibilidade.

35. É necessário ler o pedido da Comissão em conjugação com a sua fundamentação e interpretá-lo à luz desta, para descobrir que só na primeira a quinta acusações da Comissão das que restaram na sequência da desistência nacional é que se invoca a violação dos artigos 43.° CE e 49.° CE, ao passo que, em contrapartida, apenas a ora sexta e última acusação [20] diz respeito a uma violação das Directivas 89/48/CEE e 92/51/CEE [21]. Deste modo, as diferentes acusações,

18 — Acórdãos de 29 de Novembro de 2001 (Comissão/Itália, já referido na nota 13, n.° 20), de 23 de Outubro de 1997, Comissão/Grécia (C-375/95, Colect., p. I-5981, n.° 35, primeiro período), de 31 de Março de 1992, Comissão/Dinamarca (C-52/90, Colect., p. I-2187, n.° 17), bem como de 13 de Dezembro de 1990, Comissão/Grécia (C-347/88, Colect., p. I-4747, n.° 28).

19 — Este pedido está reproduzido no n.° 30 destas conclusões.

20 — Última metade do segundo travessão do número 1 do pedido alterado (reproduzido no n.° 30 destas conclusões).

21 — Nos n.os 25 a 60 da petição apenas se faz referência aos artigos 43.° CE e 49.° CE, enquanto nos números 61 a 71 são exclusivamente referidas as duas directivas.

ainda que formuladas de maneira confusa, correspondem, por um lado, aos artigos 43.º CE e 49.º CE e, por outro, às Directivas 89/48/CEE e 92/51/CEE. No que respeita à formulação do pedido em geral, não existem, finalmente — apesar da sua falta de clareza — nenhumas dúvidas graves relativas à admissibilidade.

Quanto à sexta acusação, em particular

36. Contudo, ao analisar mais pormenorizadamente a sexta e última acusação surgem dúvidas quanto à sua admissibilidade. De facto, nessa acusação, a Comissão invoca não só uma violação da Directiva 89/48 mas também a violação da Directiva 92/51.

37. De facto, em princípio, é possível que um Estado-Membro viole estas duas directivas em simultâneo [22]. No entanto, para conseguir que o Tribunal de Justiça assim o declare, a Comissão deve expor na sua acção, de modo fundamentado em que medida a situação legal ou o direito em vigor no referido Estado-Membro viola simultaneamente as duas directivas [23]. Inclusivamente, apesar de as duas directivas estarem estreitamente relacionadas entre si, assentarem nos mesmos princípios e as suas disposições serem correspondentes [24], de forma que através delas se estabelece um sistema geral de reconhecimento mútuo de qualificações profissionais, cada uma delas tem, no entanto, um âmbito de aplicação diferente: enquanto a Directiva 89/48 diz respeito a diplomas superiores, que comprovam uma formação profissional de pelo menos três anos, a Directiva 92/51 ocupa-se, fundamentalmente, de certificados de competência profissional que têm por base um período de formação mais curto.

38. Em consequência, numa acção nos termos do artigo 226.º, n.º 2, CE, não é de modo algum suficiente referir simplesmente em paralelo as duas Directivas 89/48 e 92/51 e, em geral, alegar uma violação das duas directivas. No entanto, foi precisamente o que a Comissão voltou a fazer no presente caso [25].

39. A Comissão, na sua petição, nada alegou que pudesse indiciar que as qualificações que devem eventualmente ser comprovadas pelo pessoal de segurança e por detectives privados em Espanha pressupõem uma formação superior de, pelo menos, três anos ou que estão, de outro modo, abrangidas pelo âmbito de aplicação da Directiva 89/48. Não se explica na referida petição em que

22 — V., apenas entre os mais recentes, acórdãos de 14 de Outubro de 2004, Comissão/Espanha (C-55/03, ainda não publicado na Colectânea, n.º 33), e de 20 de Janeiro de 2005, Comissão/França (C-198/04, ainda não publicado na Colectânea, n.º 11).

23 — V. também, no mesmo sentido, acórdão Comissão/Espanha (já referido na nota 22, em particular, n.º 29).

24 — V. quinto considerando da Directiva 92/51.

25 — V. como exemplo recente, pedidos da Comissão no processo Comissão/Holanda (acórdão já referido na nota 6, n.º 12, último travessão).

medida o Reino de Espanha violou a referida directiva. Em consequência, a petição da Comissão, na parte em que invoca uma violação da Directiva 89/48, não contém uma exposição suficiente das circunstâncias de facto e de direito nas quais assenta a sua acusação [26].

40. Por conseguinte, a acção da Comissão deve ser julgada improcedente, por inadmissível, na parte em que com ela se pretende invocar uma violação da Directiva 89/48. Quanto ao restante, não há nenhumas dúvidas graves oponíveis à admissibilidade da acção, apesar da sua falta de clareza.

VI — Fundamentação da acção

41. De entre as acusações que a Comissão manteve, a primeira, assim como partes da segunda, e a quinta já foram anteriormente deduzidas no Tribunal de Justiça [27]. Pelo contrário, acusações como a terceira, a quarta e a sexta, ainda não foram objecto da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

A — *Observações preliminares*

Quanto à delimitação entre liberdade de prestação de serviços e liberdade de estabelecimento

42. A origem da presente acção por incumprimento do Tratado são actividades de segurança privada por conta própria e agências de detectives privados, que são exercidas em Espanha a título oneroso, por empresas com sede noutros Estados-Membros. Se essas actividades forem prestadas com carácter provisório, ou seja, sem participarem de forma estável e contínua na vida económica espanhola, é aplicável a livre prestação de serviços (artigos 49.º CE e 50.º CE, em conjugação com os artigos 48.º CE e 55.º CE), ao passo que, por exemplo, em caso de constituição de sucursais e filiais, é aplicável a liberdade de estabelecimento (artigo 43.º CE em conjugação com o artigo 48.º CE) [28].

26 — Pelo contrário, no que respeita à Directiva 92/51, a Comissão alegou na sua petição — ainda que se forma bastante resumida — que, na sua opinião, as actividades de segurança privada e detective privado, em Espanha, são profissões regulamentadas, que são exigidas determinadas qualificações para essas profissões e que, no entanto, não lhes são aplicadas as disposição relativas ao reconhecimento de diplomas na acepção dessa directiva. Neste sentido, os requisitos mínimos de uma petição regular estão satisfeitos. Tudo o resto são questões de fundamentação.

27 — Quanto à primeira e à segunda acusações, v. em particular acórdão Comissão/Portugal (já referido na nota 5, n.º 41 a 44 e 53 a 57), quanto à quinta acusação, em particular, acórdão Comissão/Países Baixos (já referido na nota 6, n.os 17 a 20 e 31), e também acórdãos Comissão/Bélgica (já referido na nota 3, n.os 35 a 38) e Comissão/Portugal (já referido na nota 5, n.os 60 e 61).

28 — V. quanto à distinção entre liberdade de estabelecimento e livre prestação de serviços, em particular, acórdãos de 30 de Novembro de 1995, Gebhard (C-55/94, Colect., p. I-4165, n.os 25 a 28) e de 11 de Dezembro de 2003, Schnitzer (C-215/01, Colect., p. I-14847, n.os 27 a 33), bem como o acórdão Comissão/Portugal (já referido na nota 5, n.os 24 a 27).

Quanto à falta de harmonização a nível comunitário

43. O Reino de Espanha defende de forma diversa as suas disposições legislativas, regulamentares e administrativas impugnadas pela Comissão fazendo alusão à falta de harmonização a nível comunitário e sublinha que, por isso, podem aplicar-se em Espanha requisitos mais estritos do que noutros Estados-Membros.

44. A este respeito, há que referir que as liberdades fundamentais estabelecem como base o princípio do reconhecimento mútuo. O reconhecimento mútuo não pressupõe que o legislador comunitário tenha estabelecido regras comuns aplicáveis a um determinado sector económico. Este princípio também se aplica precisamente em domínios nos quais ainda não se realizou *nenhuma* harmonização e que, assim, não se encontram sequer sujeitos a regras comuns mínimas [29].

45. Na falta de regras comuns, os Estados-Membros continuam, em princípio, a ser competentes para definir os requisitos materiais e os requisitos processuais de acesso a uma actividade como a do pessoal das empresas privadas de segurança, podendo igualmente estabelecer diferentes níveis de protecção [30]. No entanto, devem exercer as suas competências respeitando sempre a livre prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento [31]. Isso inclui, designadamente, que sejam tomados em consideração os requisitos impostos ao pessoal de segurança estrangeiro no seu país de origem [32].

Quanto às excepções do artigo 45.° CE e 46.° CE

46. Quanto às alegações do Reino de Espanha relativas à proximidade entre a actividade dos serviços de segurança privados e as excepções da segurança pública e da ordem pública, bem como do exercício do poder público, é, desde logo, claro que os artigos 45.°, n.° 1, CE e 46.°, n.° 1, CE não se aplicam a casos como o presente [33].

29 — Jurisprudência assente desde o acórdão «Cassis de Dijon», de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe (120/78, Colect., p. 649, n.° 8). V., mais recentemente, acórdão de 11 de Março de 2004, Comissão/França (C-496/01, Colect., p. I-2351, n.° 55, com remissões). Também no mesmo sentido, acórdão de 9 de Março de 1999, Centros (C-212/97, Colect., p. I-1459, n.° 28).

30 — O facto de um Estado-Membro impor regras menos rígidas do que as impostas por outro Estado-Membro não significa que as suas regras sejam desproporcionadas e, portanto, contrárias ao direito comunitário; v. acórdãos de 10 de Maio de 1995, Alpine Investments (C-384/93, Colect., p. I-1141, n.° 51), de 12 de Dezembro de 1996, Reisebüro Broede (C-3/95, Colect., p. I-6511, n.° 42), de 1 de Fevereiro de 2001, Mac Quen e o. (C-108/96, Colect., p. I-837, n.os 33 e 34) e de 11 de Julho de 2002, Gräbner (C-294/00, Colect., p. I-6515, n.os 46 e 47).

31 — Acórdão de 3 de Outubro de 2000, Corsten (C-58/98, Colect., p. I-7919, n.° 31) e acórdão Comissão/França (já referido na nota 29, n.° 55).

32 — Acórdãos de 25 de Julho de 1991, Säger (C-76/90, Colect., p. I-4221, n.° 15) e de 9 de Agosto de 1994, Vander Elst (C-43/93, Colect., p. I-3803, n.° 16), bem como acórdão Costen (já referido na nota 31, n.° 35).

33 — Acórdãos Comissão/Espanha (já referido na nota 2, n.os 37 a 39 e 42, bem como n.os 45 e 46), Comissão/Bélgica (já referido na nota 3, n.os 24 a 26 e 28 a 30), e Comissão/Itália (já referido na nota 4, n.os 20 a 22).

B — *Quanto à primeira acusação: incompatibilidade com os artigos 43.º CE e 49.º CE do requisito de constituir uma pessoa colectiva*

47. O objecto da primeira acusação é o requisito aplicável em Espanha de as empresas privadas de segurança serem uma pessoa colectiva e revestirem uma das quatro formas jurídicas referidas no artigo 7.º, n.º 1, alínea a), da lei relativa aos serviços de segurança [34].

48. O requisito de as empresas privadas de segurança terem a forma jurídica de uma pessoa colectiva pode colocar entraves à actividade transfronteiriça dos prestadores de serviços estabelecidos em Estados-Membros diferentes de Espanha, onde prestam esses serviços legitimamente. De facto, um requisito dessa natureza obsta a que pessoas singulares com domicílio no estrangeiro prestem os seus serviços em Espanha no sector da segurança privada. Por essa razão, constitui uma restrição à livre prestação de serviços na acepção do artigo 49.º CE [35].

49. Além disso, essas normas constituem igualmente uma restrição à liberdade de estabelecimento na acepção do artigo 43.º CE, porque impede os operadores económicos de outros Estados-Membros, que sejam pessoas singulares, de abrirem sucursais em Espanha [36].

50. Para justificar as referidas restrições, o Reino de Espanha invoca a protecção dos destinatários da prestação e da restante população. Para alcançar este objectivo, é necessário que os serviços de segurança privados cumpram requisitos especiais relativos à detenção de armas, à comunicação interna na empresa e à formação e aperfeiçoamento do seu pessoal de segurança, por exemplo, sob a forma de exercícios periódicos de tiro.

51. No entanto, segundo jurisprudência assente, as medidas nacionais que possam obstar ou tornar menos atractivo o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado CE só são admissíveis se preencherem quatro condições: devem ser aplicadas de modo não discriminatório, devem ser justificadas por razões imperativas de interesse geral, devem ser adequadas à realização do objectivo que prosseguem e não podem ultrapassar o que é necessário para alcançar esse objectivo [37].

34 — V. *supra*, n.º 13 destas conclusões.

35 — Acórdão Comissão/Portugal (já referido na nota 5, n.º 41).

36 — Acórdão Comissão /Portugal (já referido na nota 5, n.º 42); v. também acórdãos de 12 de Julho de 1984, Klopp (107/83, Colect., p. 2971, n.º 19) e de 7 de Julho de 1988, Stanton (143/87, Colect., p. 3877, n.º 11).

37 — V. acórdãos Gebhard (já referido na nota 28, n.º 37), Corsten (já referido na nota 31, n.º 39), e Schnitzer (já referido na nota 28, n.º 35), bem como acórdãos de 31 de Março de 1993, Kraus (C-19/92, Colect., p. I-1663, n.º 32) e de 21 de Abril de 2005, Comissão/Grécia (C-140/03, ainda não publicado na Colectânea, n.º 34).

52. No presente caso, o requisito de constituir uma pessoa colectiva não é adequado à realização dos objectivos que se prosseguem. Como a Comissão refere, com razão, a escolha da forma jurídica de uma empresa incide, em particular, sobre a possibilidade de controlo interno dos seus sócios e sobre a protecção dos interesses financeiros dos sócios e de terceiros. Em contrapartida, a forma jurídica das empresas em causa não atinge nenhum dos aspectos de protecção de destinatários dos serviços e da restante população, invocados pelo Reino de Espanha. De facto, nesta medida, estão apenas em causa exigências de que as respectivas empresas, em particular, as pessoas singulares que nelas trabalham, preencham, em concreto, os requisitos estabelecidos para os serviços de segurança e, concretamente, que sejam observadas as normas específicas relativas à utilização e detenção de armas, que as empresas adaptem, se necessário, a sua comunicação interna à perigosidade das actividades exercidas, e que o pessoal de segurança participe nos cursos de formação necessários. Neste contexto, o Reino de Espanha, a quem cabe o ónus da prova da existência de uma excepção às liberdades fundamentais em causa, não invocou nenhum fundamento do qual resulte que uma pessoa colectiva pode cumprir melhor esses requisitos do que, por exemplo, uma empresa gerida por um empresário em nome individual.

53. Em consequência, a primeira acusação deve ser julgada procedente.

C — *Quanto às segunda e terceira acusações: incompatibilidade com os artigos 43.º CE e 49.º CE dos requisitos de ter um determinado capital social e de depositar um determinado montante como garantia*

54. As segunda e terceira acusações têm por objecto o facto de empresas privadas de segurança, para serem autorizadas a exercer determinadas actividades em Espanha, deverem ter um capital social mínimo cujo montante está determinado e de terem depositar, a título de garantia, na *Caja General de Depósitos*, um montante cujo valor também está determinado.

Quanto à segunda acusação: capital social mínimo

55. A exigência de um capital social mínimo graduado consoante o tipo e o âmbito geográfico da actividade pode colocar entraves à actividade transfronteiriça dos prestadores de serviços que estejam estabelecidos em Estados-Membros diferentes da Espanha, onde já prestam legalmente serviços análogos. Com efeito, os prestadores estrangeiros de serviços que tenham um capital social inferior ao montante mínimo exigido em Espanha estão impedidos de prestar os seus serviços em Espanha. Isso constitui uma restrição à livre prestação de serviços na acepção do artigo 49.º CE [38].

38 — V. acórdão Comissão/Portugal (já referido na nota 5, n.º 53).

56. Além disso, um requisito como esse constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento na acepção do artigo 43.º CE [39]. Com efeito, ele impede um operador comunitário que tenha um capital social inferior ao montante mínimo exigido em Espanha de constituir uma filial ou uma sucursal em Espanha.

57. Conforme o Tribunal de Justiça já declarou, essa condição não pode ser justificada por razões de protecção dos credores, uma vez que existem meios através dos quais se pode igualmente alcançar esse objectivo, menos restritivos da livre prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento, como a prestação de uma garantia [40] ou a subscrição de um contrato de seguro [41].

58. As mesmas considerações podem aplicar-se à afirmação do Reino de Espanha, segundo a qual o capital social mínimo tem uma função de garantia complementar para os destinatários dos serviços e de protecção dos interesses da restante população. Também nesta medida é de referir que uma garantia ou a subscrição de um contrato de seguro são suficientes para esse fim e pressupõem uma restrição menor para os empresários de outros Estados-Membros.

59. É certo que — como o Reino de Espanha alega, em sua defesa — em casos pontuais, não é alcançada uma protecção de seguros adequada. No entanto, as empresas privadas de segurança em causa têm sempre, nestas circunstâncias, a possibilidade de prestar uma garantia. Em qualquer caso, a legislação espanhola vai além daquilo que é necessário para alcançar os objectivos prosseguidos, quando prescreve, com carácter vinculativo, que se comprove um determinado capital social mínimo, sem sequer permitir como alternativa, outros meios como a subscrição de um contrato de seguro ou a prestação de garantias.

60. Em consequência, a segunda acusação deve ser julgada procedente.

Quanto à terceira acusação: prestação de garantia

61. O requisito de prestação de uma garantia constitui igualmente uma restrição à livre prestação de serviços e à liberdade de estabelecimento (artigos 49.º CE e 43.º CE), uma vez que agrava os custos e, como tal, desincentiva empresas privadas de segurança de outros Estados-Membros da prestação de serviços em Espanha ou a constituição de sucursais ou filiais em Espanha.

39 — Acórdão Comissão/Portugal (já referido na nota 5, n.º 54), e acórdão de 30 de Setembro de 2003, Inspire Art (C-167/01, Colect., p. I-10155, n.os 100 e 101).

40 — V. também a este respeito, alegações constantes dos n.os 61 a 65 destas conclusões.

41 — Acórdão Comissão/Portugal (já referido na nota 5, n.º 55).

62. Em consequência, coloca-se a questão de saber se esta restrição pode ser justificada. A este respeito, chama-se a atenção para o facto de o Tribunal de Justiça já ter reconhecido expressamente que o requisito de constituição de uma garantia é uma medida de protecção dos credores menos restritiva do que a imposição de um capital social mínimo [42].

63. Nos termos da legislação espanhola que aqui está em causa, a prestação de uma garantia tem por objectivo, em particular, garantir o pagamento de sanções pecuniárias devidas por violações à lei pelas empresas privadas de segurança. Trata-se, portanto, em última instância, da protecção das administrações públicas espanholas na qualidade de credores de eventuais sanções pecuniárias.

64. A Comissão não contesta, em geral, a exigência da constituição de garantia, mas apenas a circunstância de esta ter de ser depositada na *Caja General de Depósitos* espanhola. Ao instituir-se na legislação espanhola, que a garantia seja, em qualquer, caso depositada numa instituição *espanhola* específica, não se permite que sejam tomadas em consideração garantias que tenham sido prestadas noutros Estados-Membros, em particular, no país de origem da empresa privada de segurança.

65. Tal requisito ultrapassa aquilo que é necessário para a protecção dos credores. De facto, é legítimo que as autoridades do Estado de acolhimento examinem se a garantia prestada no país de origem também *é suficiente* para garantir a protecção dos credores no Estado de acolhimento. Mas isso não justifica que essa garantia não seja, em princípio, tomada em consideração nem que seja exigida a prestação de uma garantia suplementar específica para cada Estado-Membro no qual a empresa pretenda exercer a sua actividade.

66. O Reino de Espanha já se manifestou disposto a admitir, de futuro, garantias depositadas noutras instituições de crédito da Comunidade, embora, apenas o tenha feito depois do decurso do prazo estabelecido pela Comissão [43]. A existência de incumprimento deve, no entanto, ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado [44]. As alterações ocorridas posteriormente não podem ser tomadas em consideração pelo Tribunal [45]. Por precaução, refira-se que a violação do Tratado só pode ser eliminada através de disposições jurídicas com carácter vinculativo e que simples práticas adminis-

42 — Acórdão Comissão/Portugal (já referido na nota 5, n.º 55). V. igualmente, no mesmo sentido, acórdão de 7 de Maio de 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, Colect., p. I-2521, n.º 36).

43 — Cartas do Governo espanhol dirigidas à Comissão, de 15 de Novembro de 2000, de 9 de Julho de 2001 e de 19 de Junho de 2002. No entanto, o Governo espanhol continua a exigir que as empresas de segurança privada prestem sempre uma garantia suplementar para a sua actividade em Espanha.

44 — Jurisprudência assente; v., por exemplo, acórdãos de 16 de Janeiro de 2003, Comissão/Reino Unido (C-63/02, Colect., p. I-821, n.º 11), de 16 de Dezembro de 2004, Comissão/Itália (C-313/03, não publicado na Colectânea, n.º 9), e de 14 de Abril de 2005, Comissão/Alemanha (C-341/02, ainda não publicado na Colectânea, n.º 33).

45 — Acórdãos de 18 de Novembro de 2004, Comissão/Irlanda (C-482/03, não publicado na Colectânea, n.º 33).

trativas (novas), por natureza discricionariamente modificáveis pela Administração e desprovidas de publicidade adequada, não podem ser consideradas constitutivas de cumprimento válido das obrigações impostas pelo Tratado [46].

67. Em consequência, a terceira acusação também é fundamentada.

D — *Quanto à quarta acusação: incompatibilidade com os artigos 43.º CE e 49.º CE do requisito de ter um número mínimo de empregados*

68. A quarta acusação da Comissão tem por objecto os pontos I.4.1, alínea b), I.4.2, alínea b) e I.5.2, alínea a), do Anexo do regulamento relativo à segurança, que estabelecem para as actividades nele referidas, relativamente ao transporte de objectos valiosos, de objectos perigosos e de explosivos, um número mínimo de pessoal de vigilância, assim como um número mínimo de técnicos para a instalação e a manutenção de instalações de alarme e de sistemas de segurança.

69. Além disso, a Comissão, nos fundamentos da sua acção [47], também qualifica o requisito imposto em Espanha de um número mínimo de veículos blindados para o transporte de objectos perigosos e de objectos valiosos, como incompatível com o artigo 49.º CE. No entanto, uma vez que a mesma não solicitou claramente, a este respeito, que fosse declarado o incumprimento do Reino de Espanha [48], este aspecto não será examinado a seguir, limitando-se a análise da quarta acusação ao requisito relativo ao número mínimo de empregados.

70. Relativamente a esse número mínimo, há que referir que constitui restrição à livre prestação de serviços (artigo 49.º CE), porque, deste modo, se impede que empresas privadas de segurança estrangeiras com menos pessoal prestem serviços no mercado espanhol. A fixação de um número mínimo também torna mais dispendiosa e desincentiva a abertura de sucursais ou filiais em Espanha por estas empresas privadas de segurança estrangeiras, o que constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento (artigo 43.º CE).

71. Estas restrições parecem-se justificadas, na medida em que se aplicam ao *transporte de explosivos*. De facto, na falta de uma

46 — V., entre outros, acórdãos de 9 de Março de 2000, Comissão/Itália (C-358/98, Colect., p. I-1255, n.º 17) e Comissão/Países Baixos (já referido na nota 6, n.º 19).

47 — N.os 51 a 55 da petição da Comissão.

48 — V., nesta medida, o pedido da Comissão, reproduzido no n.º 30 destas conclusões.

harmonização no plano comunitário, os Estados-Membros dispõem de poder de apreciação relativamente ao nível de protecção que queiram alcançar no seu território [49]. No caso presente, o Reino de Espanha aponta, de um modo convincente, os perigos que podem decorrer em geral para a colectividade do transporte de explosivos, entre os quais se destaca a ameaça crescente do terrorismo, em particular, em Espanha. Daqui resulta que o transporte de explosivos naquele país não pode ser realizado apenas por uma pessoa, mas pelo menos por dois vigilantes [50] e que o pessoal de transporte deve possuir determinados conhecimentos no manuseamento de produtos daquela natureza. A Comissão não refutou, no essencial, esta argumentação. Por isso, a sua quarta acusação deve ser julgada improcedente.

72. Em todos os *outros sectores*, o legislador espanhol goza igualmente de uma margem de apreciação quanto ao nível de protecção a alcançar em Espanha. No entanto, o Reino de Espanha, ao qual incumbe provar a existência de excepções às liberdades fundamentais em causa, deveria ter explicado por que razão o número mínimo de pessoal exigido em Espanha é adequado para alcançar essa protecção e não ultrapassa o necessário para alcançar esse objectivo. No caso presente isso não aconteceu. Pelo contrário, o próprio Reino de Espanha mostrou-se disposto a 50% o número mínimo exigido em cada caso. Isto equivale a reconhecer que os requisitos então exigidos na legislação espanhola não são necessários para alcançar o objectivo prosseguido que é garantir um nível desejável à segurança dos transportes de bens valiosos e de bens perigosos, bem como a instalação e manutenção de dispositivos de alarme e de sistemas de segurança.

73. Por outro lado, o Reino de Espanha deveria ter igualmente provado em que medida o número mínimo que pretende instituir para o futuro, inferior em 50% ao actual número, ser justificado com base em razões imperativas de interesse geral. No entanto, para efeitos do presente processo, não é necessário apreciar esta questão, uma vez que a existência de incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como o mesmo se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado. As alterações posteriormente ocorridas não podem ser tomadas em consideração pelo Tribunal [51]. Muito menos podem ser suficientes meros anúncios de futuras alterações da legislação nacional.

74. Em conclusão, a quarta acusação deve, portanto, ser julgada procedente, na medida em que as empresas privadas de segurança

49 — V. a este respeito n.º 45 destas conclusões e jurisprudência referida na nota 30, segundo a qual, o simples facto de um Estado-Membro impor disposições menos rigorosas do que outro não significa que as disposições respectivamente menos rígidas sejam desproporcionadas e, em consequência, incompatíveis com o direito comunitário.

50 — No ponto I.4.2, alínea b), do Anexo do regulamento relativo à segurança exige-se que cada veículo de transporte de explosivos tenha uma de pelo menos dois vigilantes especializados.

51 — V., a este respeito, n.º 66 destas conclusões e jurisprudência assente referida.

estrangeiras têm, em Espanha, de empregar um número mínimo de trabalhadores quando actuem no sector do transporte de bens valiosos e de bens perigosos ou no sector da instalação e manutenção de dispositivos de alarme e de sistemas de segurança.

ção à livre prestação de serviços [52]. Do mesmo modo, o requisito de uma autorização administrativa para o pessoal empregue nessa empresa restringe a liberdade de prestação de serviços dessa empresa [53]. Além disso, o facto de as empresas estrangeiras de segurança terem de solicitar a autorização administrativa do seu pessoal de segurança também dificulta, por exemplo, a constituição de uma filial ou de uma sucursal em Espanha, em consequência, a legislação espanhola constitui, além disso, uma restrição à liberdade de estabelecimento.

E — *Quanto à quinta acusação: incompatibilidade com os artigos 43.º CE e 49.º CE do requisito de obter uma licença especial para que o pessoal de segurança possa exercer a sua actividade em Espanha*

75. Com a sua quinta acusação, a Comissão critica o facto de os trabalhadores de uma empresa privada de segurança de outro Estado-Membro necessitarem de uma autorização administrativa especial para poderem exercer a actividade em Espanha quando já possuem uma autorização semelhante obtida no Estado de estabelecimento.

77. Segundo jurisprudência assente, as medidas nacionais que podem obstar ou tornar menos atractivo o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado CE só são admissíveis se preencherem quatro condições: sejam aplicadas de modo não discriminatório, sejam justificadas por razões imperativas de interesse geral, sejam adequadas para garantir a realização do objectivo que prosseguem e não ultrapassem o que é necessário para alcançar esse objectivo [54].

76. A jurisprudência já esclareceu que uma disposição nacional que sujeite a prestação de determinados serviços no território nacional, por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, à concessão de uma autorização administrativa, constitui uma restri-

52 — V., por exemplo, acórdãos Säger (já referido na nota 32, n.º 14), Vander Elst (já referido na nota 32, n.º 15), Comissão/Bélgica (já referido na nota 3, n.º 35), Comissão/Portugal (já referido na nota 5, n.º 60) e Comissão/Países Baixos (já referido na nota 6, n.º 17).

53 — Acórdão Comissão/Países Baixos (já referido na nota 6, n.ºs 17, 18 — última frase — e 20), relativo a um processo em que se exigia a obtenção de uma autorização para o *pessoal dirigente* de empresas privadas de segurança; quanto aos outros empregados de uma empresa, v., além disso acórdão Vander Elst (já referido na nota 32, n.º 15), e de 21 de Outubro de 2004, Comissão/Luxemburgo (C-445/03, ainda não publicado na Colectânea, n.ºs 23, 24 e 30).

54 — V. a este respeito jurisprudência referida na nota 37.

78. Conforme já observei noutras ocasiões, não existem objecções de princípio em relação à necessidade do controlo preventivo de tais empresas e do seu pessoal, por instituições públicas, tendo em conta os perigos especiais ligados à actividade de empresas privadas de segurança. Esse controlo pode assumir a forma de um processo de autorização administrativa [55]. No caso dos autos isso parece ser pacífico entre a Comissão e o Reino de Espanha.

79. Contudo, as partes não estão de acordo relativamente à questão de saber em que medida as autoridades do Estado de acolhimento devem tomar em consideração os requisitos aos quais o pessoal de segurança já está sujeito no país de origem. A resposta a esta questão tem importância diferente consoante esteja em causa a liberdade de estabelecimento (artigo 43.º CE) ou a livre prestação de serviços (artigo 49.º CE).

80. Assim, não se pode exigir a um *prestador de serviços* que só ocasionalmente exerce a sua actividade noutro Estado-Membro, que preencha todas as condições para o estabelecimento nesse Estado-Membro, sob pena de se retirar qualquer efeito útil à livre prestação de serviços [56]. Aliás, uma restrição à livre prestação de serviços só pode ser justificada, na medida em que um interesse legítimo não esteja protegido pelas normas às quais o prestador de serviços está sujeito no seu país de origem [57].

81. Assim, se o pessoal de uma empresa privada de segurança já tiver obtido uma licença no país de origem, a livre prestação de serviços impõe ao Estado de acolhimento que tenha em consideração esta circunstância. Por isso, um novo processo administrativo de autorização só se pode justificar-se em casos excepcionais, designadamente, na medida em que a avaliação do pessoal de segurança no país de origem não tiver sido, no essencial, equivalente [58].

82. A legislação espanhola, ao exigir que, para exercer a sua profissão em Espanha, o pessoal das empresas privadas de segurança necessitam de obter sempre e sem excepção, uma autorização das autoridades *espanholas*, impede que se tenham em conta as obrigações a que esse pessoal já está sujeito noutros

55 — V. a este respeito n.ºs 32 a 34 e o n.º 44 das minhas conclusões de 22 de Junho de 2004, no processo Comissão/Países Baixos (já referidas na nota 6). No mesmo sentido, v. acórdão Comissão/França (já referido na nota 29, n.º 70), no qual se reconhece que a protecção da população em sectores sensíveis — nesse caso, a saúde e garantia da qualidade de serviços médicos — pode justificar controlos preventivos sob a forma de processos de autorização.

56 — Acórdãos Säger (já referido na nota 32, n.º 13), Vander Elst (já referido na nota 32, n.º 17) e Corsten (já referido na nota 31, n.º 43).

57 — Acórdão Corsten (já referido na nota 31, n.º 35, com outras remissões), no mesmo sentido, também o acórdão Comissão/França (já referido na nota 29, n.º 71) e Comissão/Luxemburgo (já referido na nota 53, n.º 35).

58 — V. igualmente a este respeito, n.ºs 38 e 53 das minhas conclusões de 22 de Junho de 2004, no processo Comissão/Países Baixos (já referidas na nota 5).

Estados-Membros e, desse modo, viola a livre prestação de serviços [59].

83. Pelo contrário, em caso de *estabelecimento* noutro Estado-Membro mediante a constituição, por exemplo, de uma filial ou de uma sucursal, uma empresa deverá no essencial, preencher as mesmas condições que as exigidas aos nacionais do Estado de acolhimento [60]. Em consequência, uma empresa privada de segurança que se estabeleça em Espanha também deve, em geral, obter as autorizações que nesse país são necessárias para o acesso ou o exercício da sua actividade, incluindo, em particular, todas as autorizações necessárias para o pessoal de segurança por ela empregue em Espanha. Isso pressupõe, evidentemente, que as disposições em causa sejam aplicadas de um modo não discriminatório, correspondam a razões imperativas de interesse geral, sejam adequadas para a realização do objectivo que prosseguem e não ultrapassem o que é necessário para alcançar esse objectivo [61].

84. No caso dos autos, não existem grandes dúvidas relativamente à justificação de um processo de autorização administrativa. No entanto, é possível que uma empresa privada de segurança estrangeira que constitua em Espanha uma filial ou uma sucursal, nela pretenda empregar pessoal de segurança estrangeiro (ou autorizado no estrangeiro). Nesse caso, a liberdade de estabelecimento impõe ao Estado de acolhimento, no âmbito do processo de concessão da respectiva autorização, que tome em consideração as condições que cada um dos membros do pessoal de segurança já preencheu no seu respectivo país de origem, e que as examine para efeitos da sua equivalência [62]. Deste modo, se no país de origem da pessoa em causa já estiver demonstrado, mediante um processo no essencial semelhante, que esta preenche as condições para as actividades em questão, a empresa em questão deve poder invocar essa circunstância igualmente tem de poder basear-se em Espanha [63].

85. Em consequência, a legislação espanhola, na medida em que não possibilita que sejam tomados em consideração os requisitos que cada um dos membros do pessoal de segurança já cumpriu no seu respectivo país de origem, viola a liberdade de estabelecimento [64].

86. Mesmo tendo em conta os perigos específicos que estão associados às actividades de empresas privadas de segurança, a posição jurídica espanhola não está justifi-

59 — No mesmo sentido, acórdão Comissão/Bélgica (já referido na nota 3, n.º 38); semelhante, acórdão Comissão/Portugal (já referido na nota 5, n.º 66).

60 — Acórdão Gebhard (já referido na nota 28, n.º 36, primeiro período).

61 — V. n.º 77 destas conclusões.

62 — Neste sentido — relativamente a qualificações profissionais — jurisprudência assente: v. acórdãos de 7 de Maio de 1991, Vlassopoulou (C-340/89, Colect., p. I-2357, n.ºs 16 e segs.), de 16 de Maio de 2002, Comissão/Espanha (C-232/99, Colect., p. I-4235, n.º 21), de 13 de Novembro de 2003, Morgenbesser (C-313/01, Colect., p. I-13467, n.º 57) e de 7 de Outubro de 2004, Markopoulos e o. (C-255/01, ainda não publicado na Colectânea, n.º 63). Quanto às exigências relativamente ao processo, v. também acórdão Kraus (já referido na nota 37, n.ºs 38 a 41).

63 — V. igualmente este respeito, n.º 53 das minhas conclusões de 22 de Junho de 2004, no processo Comissão/Países Baixos (já referidas na nota 5).

64 — No mesmo sentido, acórdão Comissão/Bélgica (já referido na nota 3, n.º 38); semelhante, acórdão Comissão/Portugal (já referido na nota 5, n.º 66).

cada no caso presente. Ela vai além do que é necessário para alcançar o objectivo prosseguido, que consiste em garantir um estrito controlo do pessoal das empresas privadas de segurança [65].

87. Por isso, a quinta acusação deve ser julgada procedente.

F — *Quanto à sexta acusação: violação das Directivas 89/48 e 92/51 devido ao não reconhecimento de certificados de competência*

88. Conforme acima demonstrado [66], a sexta acusação da Comissão só é admissível na parte em que diz respeito à Directiva 92/51.

89. Com esta última acusação, a Comissão alega que nem as actividades gerais dos serviços privados de segurança nem a actividade de detective privado estão abrangidas pelas disposições espanholas relativas ao reconhecimento dos certificados de competência estrangeiros, apesar de, segundo a legislação espanhola, a autorização para exercer uma actividade numa empresa privada de segurança exigir conhecimentos e aptidões diversos e a profissão de detective privado exigir a posse de um diploma especial. Deste modo, o Reino de Espanha violou a sua obrigação de transposição da Directiva 92/51.

Quanto à actividade do pessoal das empresas privadas de segurança

90. A aplicabilidade da Directiva 92/51 pressupõe, em primeiro lugar, que a actividade do pessoal das empresas privadas de segurança seja uma *profissão regulamentada*.

91. Nos termos do artigo 1.º, alínea e), em conjugação com a alínea f), da Directiva 92/51, uma profissão regulamentada consiste numa ou mais actividades profissionais, cujo acesso ou exercício é regulamentado por lei, ou seja, por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas. O acesso a uma profissão ou ao exercício de uma profissão rege-se directamente por disposições jurídicas quando disposições legislativas, regulamentares ou administrativas do Estado-Membro de acolhimento estabelecem um regime que conduz a que essa actividade profissional seja expressamente reservada às

65 — No mesmo sentido, acórdãos Comissão/Bélgica (já referido na nota 3, n.os 35 a 38) e Comissão/Portugal (já referido na nota 5, n.º 66).

66 — N.os 32 a 40 destas conclusões.

pessoas que satisfaçam determinadas condições e vedada às que não as preencham [67]

92. O artigo 53.º do regulamento relativo à segurança privada exige dos membros do pessoal das empresas privadas de segurança, designadamente, que sejam maiores de idade, e que possuam as aptidões físicas e psíquicas necessárias para o exercício da sua actividade, em particular, que não sofram de nenhuma doença que os impeça de executar o seu trabalho. Conforme a Comissão alega, com razão e incontestadamente, o pessoal das empresas privadas de segurança exerce, deste modo, em Espanha, uma profissão regulamentada na acepção do artigo 1.º, alínea e), em conjugação com a alínea f), da Directiva 92/51.

93. Contudo, o simples facto de se tratar de uma profissão regulamentada não basta para que a Directiva 92/51 seja aplicável num caso como o presente. Em contrapartida, deve demonstrar-se, além disso, que o pessoal das empresas privadas de segurança está obrigado a possuir certificados de competência na acepção daquela directiva.

67 — Acórdãos de 1 de Fevereiro de 1996, Aranitis (C-164/94, Colect., p. I-135, n.os 18 e 19), de 8 de Julho de 1999, Fernández de Bobadilla (C-234/97, Colect., p. I-4773, n.os 16 e 17), de 11 de Julho de 2002, Gräbner (C-294/00, Colect., p. I-6515, n.os 31 e 32) e de 7 de Outubro de 2004, Comissão/ /França (C-402/02, ainda não publicado na Colectânea, n.º 30), bem como o acórdão Morgenbesser (já referido na nota 62, n.º 49).

94. O conceito de *certificado de competência* tem um sentido amplo e abrange, nos termos do artigo 1.º, alínea c), da Directiva 92/51 não apenas qualquer título que comprove uma formação que não faça parte de um conjunto que constitua um diploma, mas também qualquer título emitido na sequência da apreciação das qualidades pessoais, das aptidões ou dos conhecimentos do requerente.

95. Porém, ao contrário do que a Comissão parece supor [68], não se trata, no caso em apreço, de saber se a *decisão sobre o acesso à profissão* (autorização nos termos do artigo 10.º da lei relativa à segurança privada, conjugado com o artigo 53.º do regulamento relativo à segurança privada) é um certificado de competência, mas sim de saber se são exigidos à pessoa em causa certificados de competência como condição para a concessão dessa autorização.

96. Para o Reino de Espanha, a concessão de uma autorização ao pessoal das empresas privadas de segurança não depende da apresentação desses certificados de competência.

97. Nesta circunstância, competia à Comissão indicar de forma convincente quais são em concreto os certificados que, na sua

68 — V. petição da Comissão, de 3 de Maio de 2004, em particular, n.os 53 e 56.

opinião, são exigidas pelas autoridades espanholas e que dão lugar à aplicação da Directiva 92/51 ao presente caso. Com efeito, segundo jurisprudência assente, no âmbito de uma acção por incumprimento, incumbe à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado e apresentar ao Tribunal de Justiça os elementos necessários à verificação por este da existência desse incumprimento, não podendo a Comissão basear-se numa qualquer presunção [69].

98. A petição da Comissão não preenche estes requisitos.

99. O artigo 53.º, alínea c), do regulamento relativo à segurança privada, invocado pela Comissão na sua petição, determina apenas que o pessoal das empresas privadas de segurança *tem de ter* as aptidões físicas e mentais necessárias para o exercício da profissão [70]. No entanto, do exposto pela Comissão não se infere de que forma as referidas condições são comprovadas para efeitos da concessão da autorização administrativa ao pessoal de segurança. Em particular, não se vislumbra se as autoridades espanholas exigem a apresentação de algum tipo de *certificado* que confirme a existência dessas qualidades pessoais, aptidões ou conhecimentos — só nesse caso é que a Directiva 92/51 seria aplicável — ou se essa circunstância é comprovada de modo *informal* no âmbito do processo de concessão da autorização à pessoa em causa. A Comissão nem sequer alega se em Espanha são emitidos esses certificados às pessoas que queiram trabalhar como pessoal de uma empresa privada de segurança [71].

100. Em consequência, a Comissão não demonstrou de forma convincente que a Directiva 92/51 é aplicável no presente caso. Nestas circunstâncias, o Tribunal de Justiça não pode declarar que o Reino de Espanha, no que diz respeito ao pessoal das empresas privadas de segurança, violou a sua obrigação de transposição da Directiva 92/51.

101. Só para completar o exame desta questão, refira-se que, independentemente da aplicabilidade das Directivas 89/48 e 92/51, as liberdades fundamentais (artigo 39.º CE, 43.º CE e 49.º CE) impõem directamente aos Estados-Membros o dever de demonstrar se existe equivalência entre as

69 — Acórdãos de 25 de Maio de 1982, Comissão/Países Baixos (96/81, Colect., p. 1791, n.º 6), de 20 de Março de 1990, Comissão/França (C-62/89, Colect., p. I-925, n.º 37), de 29 de Maio de 1997, Comissão/Reino Unido (C-300/95, Colect., p. I-2649, n.º 31), de 9 de Setembro de 1999, p. I-5087, n.º 22), de 4 de Abril de 2005, Comissão/Alemanha (C-341/02, ainda não publicado na Colectânea, n.º 35) e de 12 de Maio de 2005, Comissão/Bélgica (C-287/03, ainda não publicado na Colectânea, n.º 27).

70 — Nos termos do artigo 53.º, alínea a), do regulamento relativo à segurança, as pessoas em causa têm ainda de ser maiores de idade. A par deste critério da idade, bem como do requisito de capacidades físicas e mentais, o artigo 53.º do regulamento relativo à segurança contém ainda outros requisitos relativos à inexistência de antecedentes criminais e determina, além disso, que os trabalhadores não podem ter exercido determinadas profissões ou actividades nos dois anos anteriores. No entanto, a acção da Comissão não tem concretamente por nenhum destes requisitos, pelo que os mesmos não serão examinados.

71 — A Comissão, na sua fundamentação da acção, não emprega uma única palavra para analisar o artigo 10.º da lei relativa à segurança. A mera referência de uma tal disposição na exposição do quadro jurídico do caso não basta para sobre o mesmo basear uma acusação na acção por incumprimento (neste sentido, acórdão de 29 de Novembro de 2001, Comissão/Itália, já referido na nota 13, n.º 21).

qualificações obtidas no estrangeiro e as suas e, em caso afirmativo, reconhecê-las. Do mesmo modo, os Estados-Membros são obrigados a tomar em consideração eventuais provas de aptidão às quais as pessoas em causa já tenham sido submetidas noutros Estados-Membros [72].

Quanto à actividade de detective privado

102. No que respeita à actividade de detective privado, o artigo 54.°, n.° 5, alínea b), do regulamento relativo à segurança privada faz depender a concessão da respectiva autorização administrativa da posse de um «diploma» de detective privado reconhecido para o efeito sob a forma determinada por via administrativa pelo Ministério da Justiça e do Interior e concedido depois de realizados os respectivos cursos e obtido aproveitamento no exame correspondente.

103. Daqui resulta que a actividade de um detective privado em Espanha constitui uma profissão regulamentada na acepção do artigo 1.°, alínea e), em conjugação com a alínea f), da Directiva 92/51 [73].

104. Esse «diploma» também está abrangido pelo âmbito de aplicação da Directiva 92/51. De facto, segundo as informações constantes dos autos, não se trata de um *diploma* na acepção do artigo 1.°, alínea a), da Directiva 92/51, uma vez que não se exige nenhum período de formação de pelo menos um ano. No entanto, da redacção do artigo 54.°, n.° 5, alínea b), do regulamento relativo à segurança privada, infere-se que se trata de um *certificado* na acepção do artigo 1.°, alínea b), na medida em que os cursos exigidos constituam uma *formação profissional* na acepção da directiva, ou, em qualquer caso, de um *certificado* de competência na acepção do artigo 1.°, alínea c), primeiro travessão, da Directiva 92/51, quando os cursos alcancem o nível de uma formação.

105. Em consequência, a Directiva 92/51 é aplicável à actividade de detective privado em Espanha. Consoante o requisito do artigo 54.°, n.° 5, do regulamento relativo à segurança privada, se refira, para efeitos da Directiva 92/51, a um certificado relativo a uma formação profissional ou a um certificado de competência, deverá ser determinado um regime de reconhecimento nos termos do artigo 6.° desta directiva ou um regime específico de reconhecimento de outras qualificações nos termos do artigo 8.° desta directiva.

106. Segundo as informações não contestadas da Comissão, não existem em Espanha nenhum regime de reconhecimento na acepção da Directiva 92/51 para a profissão de detective privado, o que constitui incumprimento do Tratado na acepção do artigo 228.°, n.° 1, CE.

72 — V., a este respeito, alegações nos n.os 76 a 86 destas conclusões.

73 — Quanto a cada um dos requisitos, v. n.° 92 destas conclusões.

Conclusão provisória

107. Face ao exposto, a sexta acusação da Comissão deve ser julgada procedente, na medida em que o Reino de Espanha não adoptou, para a actividade de detective privado, nenhuma regulamentação relativa ao reconhecimento de certificados profissionais que satisfaça as exigências da Directiva 92/51. Quanto ao resto, desta acusação a acção deve ser julgada improcedente por falta de fundamento.

VII — Custas

108. No que respeita à desistência da primeira acusação inicial da Comissão [74], cada uma das partes pediu a condenação da outra no pagamento das despesas do processo [75]. Resulta do artigo 69.°, quinto parágrafo, n.° 1 do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, o autor deve suportar as despesas, excepto se a atitude da demandada justifica que esta seja condenada nas despesas, tendo em conta a sua atitude.

109. No caso em apreço, o Reino de Espanha só alterou o seu regulamento relativo à segurança privada no que respeita à exigência da nacionalidade espanhola depois de decorrido o prazo que a Comissão lhe tinha concedido no seu parecer fundamentado [76]. Contudo, dado que a existência de uma violação do Tratado deve ser apreciada em função da situação em que se encontrava o Estado-Membro no fim do prazo que lhe foi concedido no parecer fundamentado [77], a primeira acusação inicialmente formulada pela Comissão, numa apreciação sumária, se tivesse sido mantida, teria sido julgada procedente. Deste modo, foi o Reino de Espanha que esteve na origem da acção da Comissão devido à alteração tardia do regulamento relativo à segurança privada. Nestas circunstâncias, justifica-se que Reino de Espanha seja condenado nas despesas do processo relativas à acusação que foi objecto de desistência.

110. Quanto ao resto, dado que a acção da Comissão só deve ser julgada totalmente procedente relativamente a quatro das seis acusações restantes, ao passo que, relativamente a duas acusações, só deve ser julgada parcialmente procedente, o Tribunal de Justiça deve, nesta medida, repartir as despesas nos termos do artigo 69.°, n.° 3, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo.

111. Face ao exposto, o Reino de Espanha deve ser condenado nas suas próprias despesas e em três quartos das despesas da Comissão. Quanto ao resto, a Comissão deve suportar as suas próprias despesas.

74 — Esta primeira acusação inicial dizia respeito à exigência da nacionalidade espanhola de empresas de segurança privada e da nacionalidade espanhola do seu pessoal de segurança. A Comissão desistiu dela no n.° 8 da sua petição de 3 de Maio de 2004; v. n.° 29 destas conclusões.

75 — V., a este respeito, a réplica da Comissão, de 3 de Maio de 2004 e a tréplica do Reino de Espanha, de 1 de Julho de 2004, nas quais os pedidos de condenação da contra-parte nas despesas se mantiveram inalterados.

76 — V. n.° 25 destas conclusões.

77 — V., a este respeito, jurisprudência assente referida no n.° 44.

VIII — Conclusão

112. Com base nas considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que decida nos seguintes termos:

1) O Reino de Espanha, ao impor no âmbito da Lei n.º 23/1992, relativa à segurança privada, e do Real Decreto n.º 2364/1994, relativo à segurança privada, através do qual é aprovado o regulamento relativo à segurança privada, violou os artigos 43.º CE e 49.º CE,

   a) igualmente às empresas privadas de serviços de segurança de outros Estados-Membros a obrigação de:

      — estarem constituídas sob a forma de uma pessoa colectiva,

      — possuírem um capital social específico sem ter em conta que essa empresa não está sujeita a essas obrigações no seu país de estabelecimento,

      — prestarem uma garantia na *Caja General de Depósitos* sem ter em conta a eventual prestação de garantia no Estado-Membro de origem, bem como

— terem um número mínimo de empregados, quando actuem no sector dos transportes de bens valiosos e de bens perigosos ou no sector na instalação e manutenção de dispositivos de alarme e sistemas de segurança, e

b) ao pessoal de segurança de uma empresa privada de segurança originário de outros Estados-Membros a obtenção de uma nova autorização específica em Espanha quando esse pessoal já tenha obtido uma autorização semelhante no Estado-Membro de estabelecimento dessa empresa,

não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 43.º CE e 49.º do Tratado CE

2) Ao não ter adoptado nenhumas regras relativas ao reconhecimento de certificados de formação profissional para a actividade de detective privado, o Reino de Espanha não cumpriu a sua obrigação de transposição da Directiva 92/51/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa a um segundo sistema geral de reconhecimento das formações profissionais, que completa a Directiva 89/48/CEE.

3) Quanto ao resto, o pedido é julgado improcedente.

4) O Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas, bem como três quartos das despesas da Comissão. Quanto ao resto, a Comissão suporta as suas próprias despesas.