SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 29 de octubre de 1998 *

En el asunto C-114/97,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Antonio Caeiro, Consejero Jurídico, y Fernando Castillo de la Torre, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Reino de España, representado por el Sr. Santiago Ortiz Vaamonde, Abogado del Estado, del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la embajada de España, 4-6, Boulevard Emmanuel Servais,

parte demandada,

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

* Lengua de procedimiento: español.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

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

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de mayo de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 19 de marzo de 1997, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE, con el fin de que se declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE y, en particular, de sus artículos 48, 52 y 59, al mantener en vigor los artículos 7, 8 y 10 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, en la medida en que supeditan la concesión de la autorización para ejercer actividades de seguridad privada, en el caso de las empresas de seguridad, a los requisitos de tener la nacionalidad española y de que sus administradores y directores tengan su residencia en España y, en el caso del personal de seguridad, al requisito de tener la nacionalidad española.

Marco jurídico

2 La actividad de seguridad privada está regulada en España mediante la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada (en lo sucesivo, «Ley») y el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada.

3 Conforme al apartado 1 del artículo 5 de la Ley, las empresas de seguridad únicamente podrán prestar o desarrollar los servicios siguientes:

— vigilancia y protección de bienes, establecimientos, espectáculos, certámenes o convenciones [letra a)];

— protección de personas determinadas [letra b)];

— depósito, custodia, recuento y clasificación de monedas, billetes, títulos-valores y objetos valiosos, así como el transporte y distribución de estos objetos [letras c) y d)];

— instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad [letra e)];

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

— planificación y asesoramiento de las actividades de seguridad contempladas en la Ley [letra g)].

4 En virtud del apartado 1 del artículo 7 de la Ley, sólo podrán ejercer servicios de seguridad privada las empresas que hayan obtenido la correspondiente autorización del Ministerio del Interior mediante su inscripción en un Registro. La letra b) del apartado 1 de este artículo establece, como requisito de la concesión de esta autorización, que «en todo caso, las empresas de seguridad que presten servicios con personal de seguridad deberán tener la nacionalidad española».

5 Además, el artículo 8 de la Ley exige que los administradores y directores de todas las empresas de seguridad que figuren en el Registro a que se refiere el apartado 1 del artículo 7 residan en España. Este requisito se aplica a toda empresa de seguridad, incluidas las que no empleen personal de seguridad.

6 Por último, según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 10 de la Ley, el personal de seguridad deberá obtener previamente la habilitación del Ministerio del Interior. La letra a) del apartado 3 del artículo 10 supedita la concesión de esta autorización al requisito de que el personal de seguridad tenga la nacionalidad española.

7 Por personal de seguridad, la Ley entiende los vigilantes de seguridad, los jefes de seguridad, los escoltas privados, los guardas particulares de campo y los detectives privados. Estas dos últimas actividades pueden ejercerse con carácter independiente, al margen de una empresa de seguridad.

8 Las empresas de seguridad que desempeñen las actividades contempladas en las letras e) y g) del apartado 1 del artículo 5 de la Ley no necesitan personal de seguridad. Las demás empresas de seguridad emplean tanto a personal de seguridad como a personal administrativo, al que no se aplica el requisito de nacionalidad.

Procedimiento administrativo previo

9 El 4 de abril de 1995, la Comisión informó al Gobierno español de que, en su opinión, las disposiciones relativas a la seguridad privada eran contrarias a los artículos 48, 52 y 59 del Tratado y le requirió para que presentara sus observaciones a este respecto.

10 Mediante escrito de 21 de junio de 1995, el Gobierno español respondió que los requisitos de nacionalidad y residencia exigidos en esas disposiciones estaban justificados por las excepciones contenidas en los apartados 3 y 4 del artículo 48 y en los artículos 55 y 56 del Tratado CE.

11 Mediante escrito de 11 de junio de 1996, la Comisión comunicó al Reino de España un dictamen motivado en el que se concluía que, al mantener en vigor unas disposiciones legislativas que supeditan el ejercicio de actividades de seguridad privada al requisito de que la empresa de seguridad tenga la nacionalidad española, que los administradores y directores de la empresa tengan su residencia en España y, finalmente, que el personal de seguridad privada sea de nacionalidad española, el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48, 52 y 59 del Tratado.

12 Mediante escrito de 20 de septiembre de 1996, el Gobierno español reiteró las alegaciones que había invocado en su contestación al escrito de requerimiento.

13 Insatisfecha con estas explicaciones, la Comisión interpuso el presente recurso por incumplimiento.

El recurso

Alegaciones de las partes

14 Respecto a la libertad de establecimiento, la Comisión alega, en primer lugar, que el precepto según el cual los administradores de una sociedad deben tener su residencia en el Estado miembro en el que se establece la misma equivale a una discriminación por razón de la nacionalidad contraria al artículo 52 del Tratado.

15 A continuación, la Comisión afirma que el requisito de nacionalidad impuesto a las empresas por el artículo 7 de la Ley es explícitamente discriminatorio e implica una limitación del derecho de las empresas establecidas en otro Estado miembro a ejercer su actividad a través de una sucursal o agencia, infringiendo de este modo el artículo 52 del Tratado.

16 Por último, la Comisión afirma que el requisito de nacionalidad previsto en el artículo 10 de la Ley también es contrario al artículo 52 en la medida en que se aplica al personal de seguridad que trabaje por cuenta propia.

17 Respecto a la libre prestación de servicios, la Comisión alega que el requisito de nacionalidad de la empresa, contenido en el artículo 7 de la Ley, y el de la residencia de los directivos, previsto en el artículo 8, que implica la exigencia de un establecimiento estable, producen el efecto de excluir toda actividad de seguridad privada por parte de las empresas o del personal de seguridad que no tengan un establecimiento en España. Tales requisitos constituyen, en opinión de la Comisión, un obstáculo discriminatorio a la libre prestación de servicios y son, por tanto, contrarios al artículo 59 del Tratado.

18 La Comisión añade que las actividades de que se trata no pueden estar excluidas del ámbito de aplicación de los artículos 52 y 59 del Tratado por estar relacionadas con el ejercicio del poder público. Esta excepción, prevista en el párrafo primero del artículo 55 en relación, en su caso, con el artículo 66 del Tratado CE, debe interpretarse de forma restrictiva, limitada a lo estrictamente necesario para salvaguardar los intereses cuya protección les está permitida a los Estados miembros por esta disposición. Además, es preciso que la participación en el ejercicio del poder público sea directa y específica.

19 La Comisión considera, en cambio, que dado que la protección de bienes y personas particulares obedece a una necesidad de ámbito puramente privado, las empresas y el personal de seguridad privado no participan de manera directa y específica en el ejercicio del poder público, que, en su opinión, implica el ejercicio de poderes coercitivos. Sin embargo, de la legislación española se desprende que las empresas y el personal de seguridad sólo participan de manera complementaria y subordinada en las actividades de seguridad pública.

20 En cuanto al apartado 1 del artículo 56 en relación, en su caso, con el artículo 66 del Tratado, la Comisión se remite a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia conforme a la cual una medida nacional discriminatoria sólo se justifica si va dirigida contra una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad (sentencia de 27 de octubre de 1977, Bouchereau, 30/77, Rec. p. 1999) y la existencia de tal amenaza debe ser demostrada por el Estado miembro basándose en un examen del comportamiento individual de la persona.

21 Según la Comisión, el ejercicio de la actividad de detective o de guarda de campo en España, por parte de un nacional de otro Estado miembro, no supone una amenaza real, y suficientemente grave. Lo mismo cabe decir respecto a las discriminaciones relativas a las personas jurídicas. Por otra parte, aun cuando existiera tal amenaza, los Estados miembros no pueden excluir a todo un sector de actividad.

22 Por lo que atañe a la libre circulación de trabajadores, la Comisión alega que el apartado 3 del artículo 10 de la Ley infringe el artículo 48 del Tratado en la medida en que excluye a los trabajadores por cuenta ajena, nacionales de otros Estados miembros, del ejercicio de las actividades de seguridad privada.

23 La Comisión añade que la excepción relativa a los empleos en la administración pública, prevista en el apartado 4 del artículo 48, no puede aplicarse a las profesiones de que se trata.

24 La Comisión estima asimismo que el requisito de nacionalidad impuesto en el apartado 3 del artículo 10 de la Ley no está justificado por los motivos de orden público o de seguridad y de salud públicas contemplados en el apartado 3 del artículo 48 del Tratado. Tras poner de manifiesto la importancia de una interpretación estricta de esta disposición, la Comisión señala que la jurisprudencia no ofrece ningún ejemplo de situación en la que se haya aplicado esta excepción a una prohibición impuesta por un Estado miembro a los nacionales de otros Estados miembros de acceder a empleos en empresas privadas.

25 El Gobierno español no niega que su normativa impide el ejercicio de las libertades de establecimiento, prestación de servicios y circulación de trabajadores dentro de la Comunidad. No obstante, considera que estas restricciones encuentran justificación en las excepciones que contempla el Tratado.

26 El Gobierno español alega, en primer lugar, que las actividades de seguridad privada suponen el ejercicio del poder público en el sentido del artículo 55 del Tratado, por su finalidad de mantenimiento de la seguridad pública. A este respecto enumera varias obligaciones impuestas a las empresas y al personal de seguridad, de las que deduce que es necesaria una relación particular de solidaridad respecto del Estado. A tal fin, añade, se establece la obligación de obtener una autorización administrativa a través de la inscripción en un registro o la habilitación del Ministerio del Interior.

27 En segundo lugar, el Gobierno español estima que la amenaza a la seguridad y al orden público resulta de la naturaleza de las funciones ejercidas por las empresas de seguridad privada, que requiere controles rigurosos. Pues bien la eficacia de tales controles no podría garantizarse si las empresas o personas de que se trata no tuvieran la nacionalidad española o no estuvieran establecidas en el Estado miembro en el que ejercen sus actividades.

28 Por lo que se refiere, en particular, al apartado 3 del artículo 48 del Tratado, el Gobierno español precisa que debe tenerse en cuenta, además, que los vigilantes de seguridad pueden emplear armas u otros medios de defensa para prestar sus servicios y que, por lo general, deben vestir uniforme. Además, tienen ciertas potestades que pueden afectar a los derechos y libertades de los ciudadanos.

29 En tercer lugar, el Gobierno español considera que las disposiciones controvertidas se justifican por razones imperiosas de interés general, consistentes en la necesidad, por una parte, de garantizar adecuadamente la seguridad de las personas y de los bienes y, por otra parte, de definir las facultades reconocidas a los ciudadanos de crear o utilizar los servicios privados de seguridad. En el marco de esta argumentación, el Gobierno español invoca además, las razones profundas sobre las que se asienta el servicio de seguridad, la necesidad de prevenir el delito, de contribuir al mantenimiento de la seguridad pública, de evitar el intrusismo y de garantizar el respeto de requisitos fundamentales, la falta de normas de homologación, el riesgo de la formación deficiente de los vigilantes, el riesgo de irregularidades en el ejercicio de sus funciones y de la comisión de numerosas infracciones, la necesidad de garantizar que la defensa de la seguridad no sea ocasión de agresiones, coacciones, desconocimiento de derechos o invasión de las esferas jurídicas y patrimoniales de otras personas, y la necesidad de proteger a los beneficiarios del servicio y el orden social.

Apreciación del Tribunal de Justicia

30 Procede señalar que, como reconoce el propio Gobierno español, los artículos 7, 8 y 10 de la Ley implican restricciones a la libertad de establecimiento, a la libre prestación de servicios y a la libre circulación de trabajadores.

I. Sobre el requisito de nacionalidad (artículos 7 y 10 de la Ley)

31 Procede señalar, en primer lugar, que el requisito de nacionalidad impuesto a las empresas por el artículo 7 de la Ley impide a las empresas establecidas en otros Estados miembros ejercer sus actividades en España a través de una sucursal o de una agencia. Además, el artículo 10 de la Ley impide que los nacionales de otros Estados miembros ejerzan por cuenta ajena o por cuenta propia y de forma permanente una actividad de seguridad privada en España. Por último, estas mismas disposiciones impiden a los nacionales de otros Estados miembros prestar servicios de seguridad privada en España.

32 No obstante, debe examinarse si estos obstáculos se justifican en virtud de las excepciones previstas por el Tratado, en concreto, el apartado 4 del artículo 48, el párrafo primero del artículo 55 y el artículo 66 del Tratado, por una parte, y el apartado 3 del artículo 48, el apartado 1 del artículo 56 y el artículo 66 del Tratado, por otra.

Sobre el apartado 4 del artículo 48, el párrafo primero del artículo 55 y el artículo 66 del Tratado

33 En cuanto al apartado 4 del artículo 48 del Tratado, procede señalar que las empresas de seguridad privada no forman parte de la administración pública y que, por consiguiente, esta disposición no se aplica al presente asunto.

34 Por lo que se refiere a la excepción prevista en el párrafo primero del artículo 55 en relación, en su caso, con el artículo 66 del Tratado, debe recordarse que, por tratarse de una excepción a la regla fundamental de la libertad de establecimiento, debe ser interpretada de tal modo que su alcance quede limitado a lo estrictamente necesario para salvaguardar los intereses cuya protección les está permitida a los Estados miembros por esta disposición (sentencia del 15 de marzo de 1988, Comisión/Grecia, 147/86, Rec. p. 1637, apartado 7).

35 Según jurisprudencia reiterada la excepción contenida en dicho artículo debe limitarse a las actividades que, consideradas en sí mismas, estén relacionadas directa y específicamente con el ejercicio del poder público (sentencias de 21 de junio de 1974, Reyners, 2/74, Rec. p. 631, apartado 45, y de 13 de julio de 1993, Thijssen, C-42/92, Rec. p. I-4047, apartado 8).

36 En el presente asunto, se deduce de los autos que la actividad de las empresas y del personal de seguridad tiene por objeto llevar a cabo misiones de vigilancia y de protección sobre la base de relaciones jurídico-privadas.

37 Pues bien, el ejercicio de esta actividad no implica que las empresas y el personal de seguridad estén investidos de poderes coercitivos. En efecto, la mera contribución al mantenimiento de la seguridad pública, a la que puede verse requerido cualquier individuo, no constituye ejercicio del poder público.

38 Además, como ha demostrado el Abogado General en los puntos 26 y 27 de sus conclusiones, la legislación española distingue claramente entre las tareas que realizan las empresas y el personal de seguridad y las reservadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Aunque, en situaciones determinadas, los primeros estén obligados a asistir a los segundos, ello sólo constituye una función auxiliar.

39 De esto se deduce que las empresas y el personal de seguridad privada no participan directa y específicamente en el ejercicio del poder público y que la excepción prevista en el párrafo primero del artículo 55 en relación, en su caso, con el artículo 66 del Tratado no se aplica al presente asunto.

Sobre el apartado 3 del artículo 48, el apartado 1 del artículo 56 y el artículo 66 del Tratado

40 Procede recordar que el requisito de nacionalidad impuesto a las empresas y al personal de seguridad por los artículos 7 y 10 de la Ley excluye el ejercicio de las actividades de seguridad privada por parte de una persona o de una empresa que posean la nacionalidad de otro Estado miembro.

41 Esta exclusión general del acceso a determinadas actividades profesionales no puede justificarse por las razones de orden público, seguridad pública y salud pública a que se refiere el apartado 3 del artículo 48 y el artículo 56 del Tratado.

42 En efecto, la facultad de los Estados miembros de limitar la libre circulación de las personas por motivos de orden público, de seguridad pública y de salud pública no tiene por objeto dejar sectores económicos como el de la seguridad privada fuera del ámbito de aplicación de este principio, desde el punto de vista del acceso al empleo, sino permitir al Estado que deniegue el acceso o la estancia en su territorio a personas cuyo acceso o estancia en dicho territorio constituiría, como tal, un peligro para el orden público, la seguridad pública o la salud pública (respecto a la salud pública, véase la sentencia de 7 de mayo de 1986, Gül, 131/85, Rec. p. 1573, apartado 17).

43 Este razonamiento se aplica, *a fortiori*, a las razones imperiosas de interés general que invoca el Gobierno español para justificar el requisito de nacionalidad.

II.Sobre el requisito de residencia (artículo 8 de la Ley)

44 Procede señalar, en primer lugar, que la norma conforme a la cual los administradores y los directores de todas las empresas de seguridad deben residir en España constituye un obstáculo a la libertad de establecimiento (véase, a este respecto, la sentencia de 25 de julio de 1991, Factortame y otros, C-221/89, Rec. p. I-3905, apartado 32) y a la libre prestación de servicios.

45 A continuación, es preciso observar que este requisito no es necesario para garantizar la seguridad pública en el Estado miembro de que se trata y que, por tanto, no está amparado por la excepción prevista en el apartado 1 del artículo 56 en relación, en su caso, con el artículo 66 del Tratado.

46 En efecto, para poder recurrir a esta justificación ha de existir una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad (por lo que se refiere al orden público, véase la sentencia Bouchereau, antes citada, apartado 35).

47 Pues bien, a diferencia de lo que sostiene el Gobierno español, no puede afirmarse que esta amenaza resulte de la imposibilidad de efectuar un control eficaz de las actividades ejercidas por las empresas de seguridad privada en que se encontrarían las autoridades españolas de no existir la norma controvertida. En efecto, pueden efectuarse controles y pueden imponerse sanciones a cualquier empresa establecida en un Estado miembro, independientemente del lugar de residencia de sus directivos. Además, el pago de una eventual sanción puede garantizarse mediante la constitución de una fianza previa (en este sentido, véase la sentencia de 7 de mayo de 1998, Clean Car Autoservice, C-350/96, Rec. p. I-2521, apartado 36).

48 De todas las consideraciones precedentes se deduce que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48, 52 y 59

del Tratado al mantener en vigor los artículos 7, 8 y 10 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, en la medida en que supeditan la concesión de la autorización para ejercer actividades de seguridad privada, en el caso de las empresas de seguridad, a los requisitos de tener la nacionalidad española y de que sus administradores y directores tengan su residencia en España y, en el caso del personal de seguridad, al requisito de tener la nacionalidad española.

Costas

49 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por el Reino de España y haberlo solicitado así la Comisión, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 48, 52 y 59 del Tratado CE, al mantener en vigor los artículos 7, 8 y 10 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, en la medida en que supeditan la concesión de la autorización para ejercer actividades de seguridad privada, en el caso de las empresas de seguridad, a los requisitos de tener la nacionalidad española y de que sus administradores y directores ten-

gan su residencia en España y, en el caso del personal de seguridad, al requisito de tener la nacionalidad española.

2) Condenar en costas al Reino de España.

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 29 de octubre de 1998.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

J.-P. Puissochet