SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 13 de diciembre de 2007 *

En el asunto C-465/05,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 23 de diciembre de 2005,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. E. Traversa y la Sra. E. Montaguti, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. L. Bay Larsen, K. Schiemann y J. Makarczyk (Ponente) y la Sra. C. Toader, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de junio de 2007;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 43 CE y 49 CE, al haber dispuesto que:

— La actividad de guarda privado sólo pueda ejercerse previa prestación de un juramento de fidelidad a la República Italiana.

— La actividad de vigilancia privada sólo pueda ser ejercida cuando el Prefetto (en lo sucesivo, «prefecto») haya concedido una autorización.

— La referida autorización tenga limitada su validez a un territorio determinado y su expedición esté supeditada a la consideración del número y de la importancia de las empresas de seguridad privada que ya operen en el territorio de que se trate.

— Las empresas de seguridad privada deberán tener su domicilio social en cualquier provincia en la que desarrollen sus actividades específicas.

— El personal de las referidas empresas deberá estar individualmente autorizado para ejercer actividades de seguridad.

— Las empresas de seguridad deberán tener un número mínimo y/o máximo de empleados para poder ser autorizadas.

— Las empresas de seguridad privada deberán depositar una fianza en la Caja de Depósitos y Préstamos de la localidad donde ejerzan sus actividades.

— Las tarifas de los servicios de seguridad privados deberán fijarse en la autorización del prefecto con relación a un margen de variación previamente establecido.

Marco jurídico

2 El artículo 134 del texto único de las Leyes sobre seguridad pública (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), aprobado mediante Real Decreto nº 773, de 18 de junio de 1931 (GURI nº 146, de 26 de junio de 1931, en su versión modificada; en lo sucesivo, «texto único»), dispone:

«Las entidades y los particulares no podrán prestar servicios de vigilancia o custodia de bienes muebles o inmuebles, realizar investigaciones o indagaciones ni recoger información por cuenta de particulares sin la correspondiente licencia expedida por el prefecto.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11, no podrá concederse la licencia a aquellas personas que no tengan la nacionalidad italiana o de un Estado miembro de la Unión Europea, que estén incapacitadas o que hayan sido condenadas por un delito cometido intencionadamente.

Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea pueden obtener la licencia para prestar servicios de vigilancia o de custodia de bienes muebles o inmuebles en las mismas condiciones que los nacionales italianos.

No podrá concederse la licencia para actividades que supongan el ejercicio del poder público o la facultad de restringir la libertad individual.»

3 A tenor del artículo 135, párrafos cuarto a sexto, del texto único:

«[...] los directores citados están obligados a anunciar, en los locales de su oficina, de manera permanente y visible, el cuadro de las operaciones que realizan, acompañado del baremo correspondiente a las prestaciones.

No podrán realizar operaciones distintas de las indicadas en el cuadro o percibir retribuciones superiores a las mencionadas en el baremo o realizar operaciones o aceptar comisiones con o a través de personas no provistas de la tarjeta de identificación o de otro documento provisto de una fotografía, procedente de la administración del Estado.

El cuadro de operaciones deberá ser refrendado por el prefecto.»

4 Con arreglo al párrafo segundo del artículo 136 del texto único, la licencia podrá denegarse teniendo en cuenta el número o la importancia de las empresas en activo.

5 El artículo 137 del texto único establece lo siguiente:

«La expedición de la licencia estará supeditada al depósito en la Caja de Depósitos y Préstamos de una fianza cuyo importe será fijado por el prefecto.

[...]

En caso de incumplimiento, el prefecto decidirá mediante decreto sobre la devolución total o parcial al Tesoro Público de la cantidad garantizada.

[...]»

6 En virtud del artículo 138 del texto único:

«Los guardas privados deberán reunir los requisitos siguientes:

1. Tener la nacionalidad italiana o la de un Estado miembro de la Unión Europea.

2. Haber alcanzado la mayoría de edad legal y estar en situación regular por lo que a las leyes en materia de servicio militar se refiere.

3. Saber leer y escribir.

4. No haber incurrido en condenas penales.

5. Disfrutar de todos sus derechos civiles y políticos.

6. Estar en posesión de una tarjeta de identificación.

7. Estar afiliado a la Seguridad Social y a la Caja de Accidentes Laborales.

El nombramiento de los guardas privados deberá ser aprobado por el prefecto.

Todo guarda jurado privado, nacional de un Estado miembro de la Unión Europea, podrá obtener el permiso para llevar armas con arreglo a lo dispuesto en el Decreto legislativo nº 527 de 30 de diciembre de 1992 y en su Reglamento de ejecución, adoptado mediante Decreto nº 635 del Ministro del Interior, de 30 de octubre de 1996. [...]»

7 El artículo 250 del Real Decreto nº 635, de 6 de mayo de 1940, por el que se adopta el Reglamento de ejecución del texto único, en su versión modificada por el artículo 5 de la Ley nº 478, de 23 de diciembre de 1946 (en lo sucesivo, «Reglamento de ejecución»), dispone:

«Tras haber comprobado que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 138 de la Ley, el prefecto entregará a los guardas privados el decreto de aprobación.

Una vez obtenida la aprobación, los guardas privados prestarán juramento ante el Pretore ateniéndose a la siguiente fórmula:

"Juro fidelidad a la República Italiana y al Jefe del Estado, respetar lealmente las Leyes del Estado y ejercer las funciones que se me encomienden diligente y concienzudamente, y únicamente en aras del interés público".

El Pretore certificará, al pie del decreto del prefecto, la prestación de juramento.

El guarda privado quedará admitido al ejercicio de sus funciones tras la prestación del juramento.»

8 El artículo 252 del Reglamento de ejecución dispone:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, cuando los bienes que los guardas privados deban vigilar se encuentren en el territorio de otras provincias, será necesario un decreto de aprobación del prefecto de cada provincia.

La prestación de juramento tendrá lugar ante uno de los Pretori de la circunscripción en que estén situados los bienes que deban ser vigilados.»

9 El artículo 257 del mismo Reglamento establece:

«La solicitud de obtención de la licencia prevista en el artículo 134 de la Ley contendrá la indicación del municipio o los municipios en los que la empresa vaya a ejercer su actividad, de las tarifas practicadas para las operaciones específicas y para los abonos, del cuadro de la plantilla de guardas en servicio, de las retribuciones que les son abonadas, del día de descanso semanal, de las medidas de seguridad social en caso de enfermedad, del horario y de todas las formas de prestación del servicio.

La solicitud irá acompañada del documento acreditativo del seguro de los guardas contra los accidentes laborales y contra la invalidez y la vejez.

Además, cuando se trate de una empresa que se proponga realizar investigaciones o indagaciones por cuenta de particulares, habrá de precisar en la solicitud las operaciones para las que se solicita la autorización y adjuntar los documentos que acrediten las cualificaciones necesarias.

El documento de autorización contendrá las indicaciones previstas para la solicitud y aprobación de las tarifas, de la plantilla de personal, de las retribuciones, del horario y de las medidas de seguridad social en caso de enfermedad.

Cualquier variación o modificación del funcionamiento de la empresa deberá ser autorizada por el prefecto.»

10 Por lo que se refiere a los actos administrativos adoptados con arreglo a la normativa nacional, procede señalar que muchas autorizaciones prefectorales expedidas para el ejercicio de actividades de seguridad privada prevén que las empresas han de disponer de una plantilla mínima y/o máxima de guardas privados.

11 Por otra parte, de una Circular del Ministerio del Interior se desprende que las empresas no pueden ejercer sus actividades fuera de la circunscripción territorial de la prefectura que haya expedido la autorización.

Procedimiento administrativo previo

12 Mediante escrito de 5 de abril de 2002, la Comisión instó a la República Italiana a que le comunicase sus observaciones sobre la compatibilidad de la normativa nacional de que se trata con la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento.

13 A raíz de las respuestas dadas el 6 de junio de 2002 por la República Italiana, la Comisión dirigió a dicho Estado miembro, el 14 de diciembre de 2004, un dictamen motivado instándole a adoptar las medidas necesarias para atenerse a éste en un plazo de dos meses a partir de su recepción. La Comisión denegó una prórroga de dicho plazo, solicitada por la República Italiana.

14 La Comisión, al no quedar satisfecha con las respuestas dadas por la República Italiana, decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

15 En apoyo de su recurso, la Comisión invoca ocho imputaciones relativas, básicamente, a los requisitos exigidos por la legislación italiana para el ejercicio de una actividad de seguridad privada en Italia.

16 Con carácter preliminar, procede recordar que, si bien es cierto que, en un sector que no ha sido objeto de una armonización comunitaria completa, como es el de los servicios de seguridad privada, como han reconocido conjuntamente, por lo demás,

la República Italiana y la Comisión en la vista, los Estados miembros siguen siendo competentes, en principio, para definir los requisitos de acceso a dichas actividades, no es menos cierto que están obligados a ejercer sus competencias en este ámbito respetando las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado CE (véase, en particular, la sentencia de 26 de enero de 2006, Comisión/España, C-514/03, Rec. p. I-963), apartado 23.

17 A este respecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los artículos 43 CE y 49 CE exigen la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios. Deben considerarse como tales restricciones todas las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de dichas libertades (véanse las sentencias de 15 de enero de 2002, Comisión/Italia, C-439/99, Rec. p. I-305, apartado 22; de 5 de octubre de 2004, CaixaBank France, C-442/02, Rec. p. 8961, apartado 11; de 30 de marzo de 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Rec. p. I-2491, apartado 31, y de 26 de octubre de 2006, Comisión/Grecia, C-65/05, Rec. p. I-10341, apartado 48).

18 El Tribunal de Justicia ha considerado asimismo que las medidas nacionales que restrinjan el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado únicamente pueden justificarse si reúnen cuatro requisitos: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (véanse las sentencias de 4 de julio de 2000, Haim, C-424/97, Rec. p. I-5123, apartado 57 y la jurisprudencia allí citada, así como Comisión/Grecia, antes citada, apartado 49).

19 El análisis de las imputaciones formuladas por la Comisión ha de realizarse a la luz de estos principios.

Sobre la primera imputación, basada en la vulneración de los artículos 43 CE y 49 CE, debido a la obligación de prestar juramento

Alegaciones de las partes

20 La Comisión alega que la obligación de que los guardas privados presten juramento de fidelidad a la República Italiana, establecida en el artículo 250 del Reglamento de ejecución, basada indirectamente en la nacionalidad, constituye, para los operadores de otros Estados miembros que ejercen su actividad en el sector de la seguridad privada, un obstáculo injustificado tanto para el ejercicio del derecho de establecimiento como para la libre prestación de servicios.

21 Por otra parte, según la Comisión, no puede considerarse que dicha obligación esté justificada y sea proporcionada con respecto al objetivo perseguido, a saber, garantizar una mejor protección del orden público.

22 La República Italiana afirma que las actividades de que se trata, contempladas en el texto único, forman parte del ejercicio del poder público en el sentido de los artículos 45 CE y 55 CE y, por ende, están exceptuadas de la aplicación de lo dispuesto en los capítulos 2 y 3 del título III de la tercera parte del Tratado.

23 La República Italiana afirma en este sentido que las empresas que ejercen su actividad en el sector de la seguridad privada participan, en numerosas circunstancias, de forma directa e inmediata, en el ejercicio del poder público.

24 Alega a este respecto que dichas actividades de seguridad representan, por su naturaleza, una importante contribución a la seguridad pública, por ejemplo en materia de vigilancia armada en instituciones de crédito y de escolta de furgones de transporte de fondos.

25 Dicho Estado miembro señala asimismo que los atestados de los guardas jurados privados en el ejercicio de su actividad tienen un valor probatorio superior al de las declaraciones de los particulares. Añade que dichos guardas pueden practicar detenciones en caso de flagrante delito.

26 En respuesta a esta argumentación, la Comisión sostiene que los artículos 45 CE y 55 CE, al ser disposiciones que establecen excepciones en materia de libertades fundamentales, deben ser interpretadas restrictivamente, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

27 Los elementos aportados por la República Italiana no pueden, por otra parte, según la Comisión, justificar un análisis diferente del que llevó al Tribunal de Justicia a considerar, de manera constante, que las actividades de vigilancia o de seguridad privada no constituyen por lo general una participación directa y específica en el ejercicio del poder público.

28 Con independencia de la referencia a la aplicación de los artículos 45 CE y 55 CE, la República Italiana aduce, en su defensa, los siguientes motivos.

29 Sostiene que la obligación de prestar juramento únicamente puede ser criticada por la Comisión por lo que atañe a las limitaciones que implica a la libre circulación de los trabajadores y no sobre la base de lo dispuesto en los artículos 43 CE y 49 CE, en la medida en que los guardas privados son en todo caso trabajadores por cuenta ajena.

30 Además, la República Italiana alega que la prestación de juramento, que no es una operación objetivamente difícil, garantiza el correcto ejercicio de funciones delicadas que los guardas han de ejercer en materia de seguridad y que se rigen por leyes del Estado imperativas, subrayando de este modo el nexo de causalidad que existe entre el juramento y el refuerzo de la protección preventiva del orden público.

Apreciación del Tribunal de Justicia

31 Habida cuenta de las consecuencias que implica la aplicación de los artículos 45 CE y 55 CE, procede, de entrada, verificar si estas disposiciones son efectivamente de aplicación al caso de autos.

32 Es jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la excepción prevista en los artículos 45 CE, párrafo primero, y 55 CE debe limitarse a las actividades que, consideradas en sí mismas, estén relacionadas directa y específicamente con el ejercicio del poder público (véanse las sentencias de 29 de octubre de 1998, Comisión/España, C-114/97, Rec. p. I-6717, apartado 35; de 9 de marzo de 2000, Comisión/Bélgica, C-355/98, Rec. p. I-1221, apartado 25, y de 31 de mayo de 2001, Comisión/Italia, C-283/99, Rec. p. I-4363, apartado 20).

33 El Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que, por lo general, la actividad de las empresas de vigilancia o de seguridad privada no está relacionada directa y específicamente con el ejercicio del poder público (véanse las sentencias, antes citadas, Comisión/Bélgica, apartado 26 y de 31 de mayo de 2001, Comisión/Italia, apartado 20).

34 Por otra parte, en el apartado 22 de la sentencia de 31 de mayo de 2001, Comisión/Italia, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que no era de aplicación en aquel caso la excepción prevista en el artículo 55, párrafo primero, del Tratado CE (actualmente, artículo 45 CE, párrafo primero).

35 Hay que analizar, por tanto, si los elementos invocados por la República Italiana en el presente recurso, relacionados con el tenor actual del texto único y del Reglamento de ejecución, pueden conducir a una apreciación diferente de la situación en Italia con relación a las que dieron lugar a la jurisprudencia citada en los apartados 33 y 34 de la presente sentencia.

36 Según el artículo 134 del texto único, los organismos que ejercen su actividad en el ámbito de la seguridad privada llevan a cabo, en principio, actividades de vigilancia o de custodia de bienes muebles o inmuebles, de investigaciones o de indagaciones por cuenta de particulares.

37 Aunque puede darse el caso de que las empresas de seguridad privada, como confirmó la República Italiana en la vista, en determinadas circunstancias y con carácter excepcional, se vean obligadas a asistir a los agentes públicos encargados de garantizar la seguridad pública, por ejemplo en el sector de los transportes de fondos o participando en la vigilancia de determinados lugares públicos, no ha quedado demostrado por dicho Estado miembro que se trate en ese caso de un ejercicio del poder público.

38 Por lo demás, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la mera contribución al mantenimiento de la seguridad pública, a la que puede verse requerido cualquier individuo, no constituye ejercicio del poder público (véase la sentencia de 29 de octubre de 1998, Comisión/España, antes citada, apartado 37).

39 Por otra parte, el artículo 134 del texto único establece un límite estricto al ejercicio de las actividades de vigilancia, a saber, que éstas no pueden nunca implicar el ejercicio del poder público o la facultad de limitar la libertad individual. Así pues, las empresas de seguridad privada carecen de poder coercitivo.

40 Por consiguiente, la República Italiana no puede afirmar válidamente que las empresas de seguridad privada, en el marco de sus actividades, llevan a cabo operaciones de mantenimiento del orden público que se asemejen a un ejercicio del poder público.

41 Además, por lo que respecta a la argumentación relativa al valor probatorio de los atestados levantados por los guardas jurados privados, hay que señalar que, como reconoce por lo demás la propia República Italiana, dichos atestados no son plenamente fehacientes, a diferencia de los levantados en el pleno ejercicio del poder público, en particular por los agentes de la policía judicial.

42 Por último, en lo que atañe a la alegación referente a la posibilidad de practicar detenciones en caso de flagrante delito de que disponen los guardas jurados privados, aquella ya fue invocada por la República Italiana en el asunto que dio lugar a la sentencia de 31 de mayo de 2001, Comisión/Italia, antes citada. El Tribunal de Justicia declaró, en dicha ocasión, en el apartado 21 de la sentencia dictada en el referido asunto que, a este respecto, los guardas no disponían de más poder que cualquier otro particular. Esta conclusión debe ser mantenida en el marco del presente recurso.

43 De lo antedicho se desprende que, en Italia, en el estado actual de la legislación aplicable, las empresas de seguridad privada no participan directa y específicamente en el ejercicio del poder público, al no poder asimilarse las actividades de seguridad privada que llevan a cabo a las misiones que competen a los servicios de seguridad pública.

44 En consecuencia, no son de aplicación en el caso de autos las excepciones previstas en los artículos 45 CE y 55 CE.

45 Por otro lado, por lo que respecta específicamente a las exigencias establecidas por el artículo 250 del Reglamento de ejecución, de la legislación italiana se deduce que, para prestar servicios de seguridad privada, las empresas únicamente pueden utilizar guardas que hayan prestado juramento de fidelidad a la República Italiana y al Jefe del Estado, ante el prefecto, en lengua italiana.

46 En este sentido, aun cuando dicha norma se aplica de manera idéntica tanto a los operadores establecidos en Italia como a los procedentes de otros Estados que deseen ejercer sus actividades en territorio italiano, constituye, sin embargo, para cualquier operador no domiciliado en Italia, un obstáculo al ejercicio de sus actividades en dicho Estado miembro que afecta a su acceso al mercado.

47 En efecto, los operadores implantados en una provincia italiana tienen más facilidades que las procedentes de otros Estados miembros que deseen ejercer sus actividades en Italia, para disponer de personal que acepte prestar el juramento exigido por la legislación italiana. En este sentido, es evidente que dicha promesa solemne de fidelidad a la República Italiana y al Jefe del Estado, debido a su alcance simbólico, contará más fácilmente con el beneplácito de nacionales de dicho Estado miembro o de personas que ya estén instaladas en el citado Estado. En consecuencia, se coloca a los operadores extranjeros en una situación de desventaja con relación a los operadores italianos implantados en Italia.

48 Por tanto, la prestación de juramento controvertida, exigida a los asalariados de las empresas de seguridad privada constituye, para los operadores no establecidos en Italia, un obstáculo tanto a la libertad de establecimiento como a la libre prestación de servicios.

49 Por lo que se refiere al motivo invocado con carácter subsidiario por la República Italiana para justificar el obstáculo constatado a las libertades garantizadas por los artículos 43 CE y 49 CE y relacionado con la protección del orden público, procede recordar que el concepto de orden público presupone una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. Como toda excepción a un principio fundamental del Tratado, la excepción de orden público debe ser interpretada de forma restrictiva (véase la sentencia Comisión/ Bélgica, antes citada, apartado 28 y la jurisprudencia allí citada).

50 Ahora bien, no puede considerarse que las empresas de seguridad privada establecidas en Estados miembros distintos de la República Italiana puedan crear, mediante el ejercicio de su derecho a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios y utilizando personal que no haya prestado juramento de fidelidad a la República Italiana y al Jefe del Estado, una amenaza real y grave a un interés fundamental de la sociedad.

51 De lo antedicho se deduce que la exigencia de prestación de juramento que se deriva de la legislación italiana es contraria a los artículos 43 CE y 49 CE.

52 Por tanto, es fundada la primera imputación invocada por la Comisión en apoyo de su recurso.

Sobre la segunda imputación, basada en la vulneración del artículo 49 CE, debido a la obligación de poseer una licencia de alcance territorial

Alegaciones de las partes

53 A juicio de la Comisión, la obligación de obtener una autorización previa válida en una parte determinada del territorio italiano, en virtud del artículo 134 del texto único, para meras prestaciones ocasionales de servicios de seguridad privada, constituye una restricción a la libre prestación de servicios en el sentido del artículo 49 CE.

54 Tales restricciones únicamente serán justificables en la medida en que respondan a razones imperiosas de interés general y en que, en particular, ese interés general no quede salvaguardado por las normas a las que ya esté sujeto el prestador de servicios en el Estado miembro en que esté domiciliado.

55 La República Italiana propugna, con carácter principal, la aplicación de las excepciones previstas en los artículos 45 CE y 55 CE.

56 Con carácter subsidiario, sostiene que, en la medida en que el sector de la actividad controvertida no esté armonizado y en que no se aplique en el mismo ningún régimen de reconocimiento mutuo, la administración del Estado miembro de acogida conserva la facultad de someter a autorización interna a las empresas domiciliadas en otros Estados miembros.

57 Por último, la República Italiana añade que, en cualquier caso, para apreciar si puede concederse o no la autorización, la administración competente tiene en cuenta, en su práctica, las obligaciones a las que ya estén sometidos los prestadores de servicios en su Estado de origen.

Apreciación del Tribunal de Justicia

58 Es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que una normativa nacional que supedite el ejercicio de determinadas prestaciones de servicios en el territorio nacional, por parte de una empresa domiciliada en otro Estado miembro, a la concesión de una autorización administrativa, constituye una restricción a la libre prestación de servicios a efectos del artículo 49 CE (véanse, en particular, las sentencias de 9 de agosto de 1994, Vander Elst, C-43/93, Rec. p. I-3803, apartado 15; Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 35; de 7 de octubre de 2004, Comisión/Países Bajos, C-189/03, Rec. p. I-9289, apartado 17, y de 18 de julio de 2007, Comisión/Italia, C-134/05, Rec. p. I-6251, apartado 23).

59 Por lo demás, la limitación del ámbito de aplicación territorial de la autorización que obliga al prestador de servicios, con arreglo al artículo 136 del texto único, a solicitar

una autorización en cada una de las provincias en que pretenda ejercer sus actividades, teniendo en cuenta que Italia está divida en 103 provincias, complica aún más el ejercicio de la libertad de prestación de servicios (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de marzo de 2002, Comisión/Italia, C-298/99, Rec. p. I-3129, apartado 64).

60 De ello se deduce que una legislación como la controvertida en el presente asunto es, en principio, contraria al artículo 49 CE y, por tanto, está prohibida por dicho artículo, a menos que esté justificada por razones imperiosas de interés general y sin perjuicio, por otra parte, de que sea proporcionada con respecto al objetivo perseguido (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2007, Comisión/Italia, antes citada, apartado 24).

61 Hay que señalar, en primer lugar, que la exigencia de una autorización administrativa o de una licencia previas al ejercicio de actividades de seguridad privada puede responder, habida cuenta de la naturaleza específica de dichas actividades, a la necesidad de proteger el orden público.

62 No obstante, es jurisprudencia reiterada que una restricción sólo puede justificarse en la medida en que el interés general invocado no quede salvaguardado por las normas a las que está sujeto el prestador en el Estado miembro donde está establecido (véase la sentencia de 26 de enero de 2006, Comisión/España, antes citada, apartado 43).

63 En este sentido, no puede considerarse necesaria para alcanzar el objetivo perseguido una medida establecida por un Estado miembro que, básicamente, consista en repetir los controles ya realizados en el Estado miembro en que esté establecido el prestador.

64 En el caso de autos, al no prever la legislación italiana que, para la obtención de una licencia, se tengan en cuenta las obligaciones a las que ya está sujeto el prestador de servicios transfronterizo en el Estado en que está establecido, va más allá de lo que es necesario para alcanzar el objetivo perseguido por el legislador nacional, que es garantizar un estricto control de las actividades de que se trata (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 38; de 29 de abril de 2004, Comisión/Portugal, C-171/02, Rec. p. I-5645, apartado 60; Comisión/Países Bajos, antes citada, apartado 18, y de 18 de julio de 2007, Comisión/Italia, antes citada, apartado 25).

65 En cuanto a la alegación de la República Italiana según la cual existe una práctica administrativa con arreglo a la cual, cuando se pronuncia sobre las solicitudes de autorización, la autoridad competente tiene en cuenta las obligaciones impuestas en el Estado miembro de origen, hay que señalar que no se ha aportado la prueba de que existe dicha práctica. En cualquier caso, es jurisprudencia reiterada que simples prácticas administrativas, por naturaleza modificables a discreción de la Administración y desprovistas de una publicidad adecuada, no pueden ser consideradas como constitutivas de un cumplimiento válido de las obligaciones del Tratado (véase, en particular, la sentencia Comisión/Países Bajos, antes citada, apartado 19).

66 Por último, como se ha señalado en el apartado 44 de la presente sentencia, las excepciones previstas en los artículos 45 CE y 55 CE no son de aplicación en el presente caso.

67 Por tanto, es fundada la segunda imputación, basada en la vulneración del artículo 49 CE debido a la obligación de una licencia territorial, a falta de disposición expresa en la legislación italiana que exija que se tomen en consideración las exigencias previstas en el Estado miembro de establecimiento.

Sobre la tercera imputación, basada en la vulneración de los artículos 43 CE y 49 CE, debido al carácter territorial de la licencia y a la consideración a efectos de la concesión de dicha licencia del número y la importancia de las empresas que ya operan en el territorio en cuestión

68 Como ya se señaló en el apartado 59 de la presente sentencia, del artículo 136 del texto único se desprende que el hecho de disponer de una licencia únicamente permite ejercer la actividad de seguridad privada en el territorio para el que haya sido concedida.

69 Corresponde, por otra parte, al precepto apreciar la oportunidad de conceder las licencias, habida cuenta del número y la importancia de las empresas que ya operen en el territorio de que se trate.

Alegaciones de las partes

70 A juicio de la Comisión, dichas disposiciones constituyen una restricción injustificada y desproporcionada de la libertad de establecimiento y, por el hecho mismo de la licencia, de la libre prestación de servicios.

71 Además, la referida institución señala que el prefecto, cuando aprecia el riesgo que puede representar para el orden público la presencia de un número excesivo de empresas que operan en el sector de la seguridad privada en un territorio determinado, crea una situación de inseguridad jurídica para el operador de otro Estado miembro, añadiendo que no se ha aportado, por otra parte, la prueba de la existencia de una amenaza grave y real para el orden público y la seguridad pública.

72 La República Italiana afirma que tal limitación territorial no es contraria al artículo 43 CE y que está directamente vinculada a la apreciación relativa a la protección del orden público que condiciona la concesión de la licencia por el prefecto. Dicha apreciación se basa forzosamente en circunstancias de alcance meramente territorial, como el conocimiento de la criminalidad organizada en un territorio determinado.

73 Alega, por último, que hay que velar por que las empresas de seguridad privada no sustituyan al poder público.

Apreciación del Tribunal de Justicia

74 La República Italiana no niega que la limitación territorial de la licencia constituya una restricción tanto de la libertad de establecimiento como de la libre prestación de servicios, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en el apartado 17 de la presente sentencia. Invoca con carácter principal, en su defensa, la protección del orden público y de la seguridad pública, subrayando a este respecto que las actividades de seguridad privada deben realizarse al abrigo de infiltraciones de organizaciones criminales de índole local.

75 Por lo que se refiere a las razones de orden público invocadas por la República Italiana para justificar tal restricción, y a la luz de la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el apartado 49 de la presente sentencia, suponiendo que se entienda que existe un riesgo de infiltraciones de dichas organizaciones, la República Italiana no sostiene ni demuestra que el sistema de las licencias territoriales sea el único capaz de eliminar dicho riesgo y de garantizar el mantenimiento del orden público.

76 La República Italiana no ha demostrado que sea necesario, para no menoscabar la práctica de un control eficaz de las actividades de seguridad privada, conceder una autorización para cada provincia en la que una empresa de otro Estado miembro pretenda desplegar dichas actividades al amparo de la libertad de establecimiento o de la libre prestación de servicios, y debe recordarse que éstas no pueden causar, por sí mismas, un problema de orden público.

77 En este sentido, medidas menos restrictivas que las adoptadas por la República Italiana, por ejemplo el establecimiento de controles administrativos periódicos podrían, además de la exigencia de una autorización previa no limitada territorialmente, arrojar un resultado similar y garantizar el control de las actividades de seguridad privadas, ya que, por otra parte, dicha autorización puede suspenderse o retirarse en caso de incumplimiento de las obligaciones que incumben a las empresas de seguridad privada o de problemas de orden público.

78 Por último, la alegación según la cual sería necesario no permitir que un número excesivo de empresas extranjeras se establezcan para ejercer actividades de seguridad privada u ofrecer sus servicios en el mercado italiano de la seguridad privada, para que dichas empresas no sustituyan a la autoridad de seguridad pública, tampoco puede prosperar, a falta, en particular, de identidad entre las actividades de que se trata y las correspondientes al ejercicio del poder público, como se ha señalado en el apartado 40 de la presente sentencia.

79 En consecuencia, no están justificadas las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios que se derivan de la legislación criticada.

80 Por tanto, es fundada la tercera imputación, basada en la vulneración de los artículos 43 CE y 49 CE, debido al carácter territorial de la licencia.

Sobre la cuarta imputación, basada en la vulneración del artículo 49 CE, debido a la obligación de poseer un establecimiento de explotación en cada una de las provincias en que se ejerzan las actividades de seguridad privada

81 De la aplicación del texto único y del Reglamento de ejecución se deriva la obligación, para las empresas de seguridad privada, de poseer un establecimiento de explotación en cada una de las provincias en cuyo territorio pretendan ejercer sus actividades.

Alegaciones de las partes

82 La Comisión afirma que la obligación anterior es una restricción a la libre prestación de servicios que no está justificada por ninguna razón imperiosa de interés general.

83 La República Italiana, que no niega la práctica prefectoral de que se trata ni la restricción a libre prestación de servicios que de ella se deriva, alega que la obligación de disponer de dicho establecimiento de explotación o de locales tiene por objeto garantizar, en particular, un nivel de proximidad racional entre las zonas de actuación de los guardas jurados privados y el ejercicio de las responsabilidades de dirección, mando y control del titular de la licencia.

Apreciación del Tribunal de Justicia

84 Procede recordar, de entrada, que es jurisprudencia reiterada que el requisito de que las empresas de vigilancia tengan su establecimiento de explotación en el Estado

miembro en el que se presta el servicios es contrario, de plano, a la libre prestación de servicios, al impedir que empresas establecidas en otros Estados miembros presten sus servicios en dicho Estado (véanse, en particular, las sentencias antes citadas Comisión/Bélgica, apartado 27, así como de 18 de julio de 2007, Comisión/Italia, apartado 43 y la jurisprudencia allí citada).

85 Consta que la práctica controvertida en el presente asunto constituye un obstáculo, en principio prohibido, a la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 49 CE, como reconoce, por lo demás, la República Italiana.

86 Pues bien, no puede justificarse tal restricción a la libre prestación de servicios, al no responder a los requisitos recordados en el apartado 18 de la presente sentencia, dado que el requisito relativo al establecimiento de explotación va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido, que es garantizar un control eficaz de la actividad de seguridad privada.

87 En efecto, el control de las actividades se seguridad privada en modo alguno está condicionado por la existencia de un establecimiento de explotación en cada una de las provincias de dicho Estado en las que las empresas pretendan ejercer sus actividades al amparo de la libre prestación de servicios. Un régimen de autorización y las obligaciones que de él se derivan, sin perjuicio, como se señaló en el apartado 62 de la presente sentencia, de que los requisitos que han de cumplirse para obtener dicha licencia no sean una repetición de los requisitos equivalentes ya cumplidos por el prestador de servicios transfronterizo en el Estado miembro de establecimiento, son suficientes a este respecto para alcanzar el objetivo de control de la actividad de seguridad privada (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de marzo de 2004, Comisión/Francia, C-496/01, Rec. p. I-2351, apartado 71).

88 Así pues, procede declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE, al haber obligado a los prestadores a disponer de un establecimiento de explotación en cada una de las provincias en las que se ejerzan las actividades de seguridad privada.

89 En consecuencia, debe acogerse la cuarta imputación.

Sobre la quinta imputación, basada en la vulneración del artículo 49 CE, debido a la obligación de autorización del personal de las empresas de seguridad privada

90 Con arreglo al artículo 138 del texto único, el ejercicio de la actividad de guarda jurado privado está sujeto a cierto número de requisitos. Por otra parte, el nombramiento de los guardas privados debe ser aprobado por el prefecto.

Alegaciones de las partes

91 A juicio de la Comisión, el establecimiento de dicha autorización para el personal de las empresas de seguridad privada implantadas en otros Estados miembros es contrario al artículo 49 CE, en la medida en que la legislación nacional no tenga en cuenta los controles a los que está sujeto cada guarda jurado privado en el Estado miembro de origen.

92 La República Italiana afirma que esta imputación únicamente puede examinarse bajo la perspectiva de la libre circulación de los trabajadores. Por lo demás, reitera la defensa que ya presentó sobre la base del artículo 55 CE en relación con la participación de los interesados en el ejercicio del poder público.

Apreciación del Tribunal de Justicia

93 El Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de declarar que el requisito de obtención de una nueva autorización específica en el Estado miembro de acogida para el personal de una empresa de seguridad privada constituye una restricción no justificada a la libre prestación de servicios por parte de dicha empresa en el sentido del artículo 49 CE, en la medida en que no se tengan en cuenta los controles o comprobaciones ya efectuados en el Estado miembro de origen (sentencias antes citadas Comisión/Portugal, apartado 66; Comisión/Países Bajos, apartado 30, y de 26 de enero de 2006, Comisión/España, apartado 55).

94 Pues bien, en ese caso se encuentra el texto único. Por tanto, en la medida en que la alegación de la República Italiana relativa a la aplicación del artículo 55 CE carece de pertinencia, como se demostró más arriba, la quinta imputación es también fundada.

Sobre la sexta imputación, basada en la vulneración de los artículos 43 CE y 49 CE, debido a la fijación de requisitos relativos a la plantilla

Alegaciones de las partes

95 Según la Comisión, el artículo 257 del Reglamento de ejecución establece el requisito de una plantilla mínima y/o máxima de guardas jurados privados para cada empresa de seguridad privada.

96 La referida institución hace referencia, por otra parte, a tres autorizaciones prefectorales, expedidas por los prefectos de diferentes provincias, que mencionan el número de guardas empleados por empresas de seguridad privada.

97 La Comisión estima que recae una exigencia muy gravosa sobre la gestión de las empresas de seguridad privada, en la medida en que, por un lado, el número exacto de los efectivos de cada establecimiento principal constituye un dato indispensable de la solicitud de licencia y, por otro lado, cualquier modificación de los efectivos deberá ser autorizada por el prefecto. Considera que tal exigencia constituye un obstáculo injustificado y desproporcionado tanto para el ejercicio del derecho de establecimiento como para la libre prestación de servicios.

98 La República Italiana alega que la única obligación plasmada en la normativa reside en la necesidad de comunicar al prefecto la composición de la plantilla, con el fin de permitir que la autoridad de seguridad pública esté informada del número de personas armadas que prestan servicios en un territorio determinado, con el objetivo de efectuar los controles necesarios.

99 Añade que las autorizaciones prefectorales, presentadas a título de ejemplo por la Comisión, únicamente tienen en cuenta los efectivos declarados por los propios responsables de las empresas de seguridad privada y no imponen, por sí mismas, obligación alguna.

Apreciación del Tribunal de Justicia

100 Consta que, con arreglo al artículo 257 del Reglamento de ejecución, cualquier variación o modificación en el funcionamiento de la empresa, en particular una modificación del número de guardas empleados, deberá ser comunicada al prefecto y autorizada por éste. La autorización prefectoral necesaria para el ejercicio de las actividades de seguridad privada se concederá entonces teniendo en cuenta, en particular, la plantilla de personal.

101 Tal exigencia puede conducir indirectamente a prohibir un aumento o disminución del número de personas empleadas por las empresas de seguridad privada.

102 Ello puede afectar al acceso de los operadores extranjeros al mercado italiano de servicios de seguridad privada. En efecto, habida cuenta de las limitaciones aportadas de este modo a las facultades de organización y de dirección del operador económico y a sus consecuencias para los costes, puede disuadirse a las empresas de seguridad privada extranjeras de constituir sucursales o filiales en Italia o de ofrecer sus servicios en el mercado italiano.

103 Por lo que respecta al motivo invocado por la República Italiana para justificar el obstáculo a las libertades garantizadas por los artículos 43 CE y 49 CE, es preciso señalar que la obligación de someter a autorización prefectoral cualquier modificación en el funcionamiento de la empresa, no puede ser calificada, de entrada, como inadecuada para alcanzar el objetivo de eficacia del control de las actividades de que se trata que se le asigna (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2007, Comisión/Italia, antes citada, apartado 59).

104 No obstante, la República Italiana no ha demostrado de modo suficiente con arreglo a Derecho que el control de la fijación del número de asalariados exigido por la legislación en vigor sea necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

105 En consecuencia, debe acogerse la sexta imputación.

Sobre la séptima imputación, basada en la vulneración de los artículos 43 CE y 49 CE, debido a la obligación de depositar una fianza en la Caja de Depósitos y Préstamos

106 En virtud del artículo 137 del texto único, las empresas de seguridad privada están obligadas a depositar una fianza, cuyo importe será fijado por el prefecto, en la sección de la tesorería provincial del Estado a favor de la Caja de Depósitos y Préstamos, en cada una de las provincias en que sean autorizadas para ejercer sus actividades. Esta fianza deberá permitir garantizar el pago de eventuales sanciones administrativas en caso de incumplimiento de los requisitos para la concesión de la licencia.

Alegaciones de las partes

107 A juicio de la Comisión, este requisito impone una carga económica adicional a las empresas que no tengan su domicilio principal en Italia, en la medida en que la Ley italiana no tenga en cuenta la obligación idéntica que puede existir ya en el Estado miembro de origen.

108 La República Italiana observa que, al no haber sido objeto de armonización comunitaria la actividad de seguridad privada, solamente podrá tenerse en cuenta caso por caso la posibilidad de que la empresa domiciliada en otro Estado miembro ya haya constituido, en el Estado miembro de origen, garantías suficientes en instituciones de crédito análogas a la Caja de Depósitos y Préstamos italiana.

Apreciación del Tribunal de Justicia

109 El Tribunal de Justicia ha declarado ya, en el ámbito de la seguridad privada, que la obligación de depositar una garantía en una Caja de Depósitos y Préstamos puede obstaculizar o hacer menos atractivos el ejercicio de la libertad de establecimiento y el de la libre prestación de servicios, en el sentido de los artículos 43 CE y 49 CE, en la medida en que hace más onerosa la ejecución de una prestación de servicios o la constitución de una filial o de una sucursal para las empresas de seguridad privada establecidas en otros Estados miembros que para las establecidas en el Estado miembro de destino (véase la sentencia de 26 de enero de 2006, Comisión/España, antes citada, apartado 41).

110 Hay que señalar que, en el caso de autos, la obligación de depositar una fianza debe respetarse en cada una de las provincias en las que la empresa desee ejercer sus actividades.

111 Un obstáculo como éste únicamente puede justificarse en la medida en que el interés general invocado, a saber, tener a disposición de las autoridades italianas cantidades que garanticen la ejecución de todas las obligaciones de Derecho público establecidas por la legislación nacional en vigor, no quede salvaguardado ya por las normas a las que está sujeto el prestador en el Estado miembro en el que esté domiciliado.

112 A este respecto, la normativa italiana controvertida exige el depósito de las fianzas sin tener en cuenta la posible garantía que se haya constituido ya en el Estado miembro de origen.

113 Ahora bien, de las observaciones de la República Italiana se desprende que las autoridades prefectorales competentes toman en consideración en su práctica, caso por caso, las fianzas depositadas en organismos financieros de los demás Estados miembros análogos a la Caja de Depósitos y Préstamos.

114 A través de esta práctica, la propia República Italiana reconoce que el depósito de una nueva fianza en cada una de las provincias en las que el operador, procedente de otros Estados miembros, pretende ejercer sus actividades al amparo de la libertad de establecimiento o de la libre prestación de servicios, no es necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

115 En estas circunstancias, la séptima imputación es fundada.

Sobre la octava imputación, basada en la vulneración del artículo 49 CE, debido a la exigencia de un control administrativo de los precios

116 En virtud del artículo 257 del Reglamento de ejecución, el prefecto está encargado de aprobar las tarifas aplicadas por las empresas a cualquier prestación de seguridad privada. Toda modificación de estas tarifas deberá ser autorizada en las mismas condiciones.

117 Por otra parte, se desprende de la Circular del Ministerio del Interior nº 559/C.4470.10089.D, de 8 de noviembre de 1999, que los prefectos fijarán una tarifa legal para cada tipo de servicio así como un margen de variación de ésta, expresado en porcentaje, dentro de cuyos límites cada empresa tendrá libertad para elegir su propia tarifa para cada servicio.

118 Los prefectos deberán asegurarse de que las tarifas propuestas se ajustan a dicho margen antes de aprobarlas. Si éste no fuese respetado, los responsables de las empresas deberán justificar la fijación de esas tarifas no conformes, e incumbe a los prefectos verificar si las empresas pueden operar en función de dicha base. Si no pudiera determinarse con certeza este último requisito, no se aprobarán las tarifas y, en consecuencia, no podrá expedirse la licencia.

Alegaciones de las partes

119 La Comisión estima que esa normativa no es compatible con la libre prestación de servicios. Habida cuenta del control de precios así realizado, las tarifas practicadas en Italia impiden que un prestador de servicios domiciliado en otro Estado miembro esté presente en el mercado italiano u ofrezca sus servicios a precios más ventajosos que los practicados por sus competidores en Italia o, por último, proponer servicios más costosos, pero con un alto valor añadido, servicios que son, por tanto, más competitivos.

120 La referida institución considera que tal normativa constituye una medida que puede obstaculizar el acceso al mercado de los servicios de seguridad privada, al impedir una competencia eficaz a través de los precios.

121 La República Italiana alega que la normativa controvertida está justificada por la necesidad de evitar el suministro de servicios a precios excesivamente bajos, lo que implicaría inevitablemente un descenso de la calidad del servicio que pudiera menoscabar, en particular, la protección de los intereses fundamentales relacionados con la seguridad pública.

Apreciación del Tribunal de Justicia

122 Es jurisprudencia reiterada que el artículo 49 CE se opone a la aplicación de toda normativa nacional que dificulte más la prestación de servicios entre los Estados miembros que la puramente interna en un Estado miembro (véase la sentencia de 18 de julio de 2007, Comisión/Italia, antes citada, apartado 70).

123 Por lo que se refiere a las tarifas mínimas obligatorias, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que una normativa que prohíbe tajantemente apartarse contractualmente de los honorarios mínimos fijados por un baremo de honorarios para abogados, para prestaciones que, por un lado, tienen carácter judicial, y, por otro, están reservadas a los abogados, constituye una restricción a la libre prestación de servicios a efectos del artículo 49 CE (véanse las sentencias de 5 de diciembre de 2006, Cipolla y otros, C-94/04 y C-202/04, Rec. p. I-11421, apartado 70, y de 18 de julio de 2007, Comisión/Italia, antes citada, apartado 71).

124 En el presente asunto, la Circular nº 559/C.4470.10089.D, a que se refiere el apartado 117 de la presente sentencia, reconoce a los prefectos una facultad decisoria que versa sobre la fijación de una tarifa de referencia y sobre la aprobación de las tarifas propuestas por los operadores, impidiendo la no aprobación de las tarifas que se conceda la licencia.

125 Esta limitación de la libertad de fijación de las tarifas restringe el acceso al mercado italiano de los servicios de seguridad privada de operadores, domiciliados en otros Estados miembros, que desean ofrecer sus servicios en dicho Estado. En efecto, la referida limitación, por un lado, priva a dichos operadores de la posibilidad de competir más eficazmente, aplicando tarifas inferiores a las fijadas por el baremo impuesto, con los operadores económicos instalados de forma estable en Italia y que disponen por tanto de mayores facilidades que los operadores económicos establecidos en el extranjero para captar clientela (véase, en este sentido, la

sentencia de 18 de julio de 2007, Comisión/Italia, apartado 72 y la jurisprudencia citada). Por otro lado, esa misma limitación impide que los operadores domiciliados en otros Estados miembros incluyan en el baremo de sus prestaciones determinados costes que no tienen que soportar los operadores domiciliados en Italia.

126 Por último, el margen de fluctuación concedido a los operadores no compensa los efectos de la limitación así establecida a la libertad de fijación de las tarifas.

127 En consecuencia, se ha producido una restricción a la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 49 CE.

128 Por lo que se refiere a los motivos expuestos por la República Italiana para justificar dicha restricción, este Estado miembro no ha aportado elementos que demuestren las consecuencias positivas del régimen de fijación de precios tanto sobre la calidad de los servicios prestados a los consumidores como sobre la seguridad pública.

129 En estas circunstancias, debe concluirse que la octava imputación es fundada.

130 Habida cuenta de lo antedicho, procede declarar que, al disponer, en el marco del texto único, que:

— la actividad de guarda privado únicamente puede ejercerse previa prestación de un juramento de fidelidad a la República Italiana, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 43 CE y 49 CE;

— la actividad de seguridad privada únicamente puede ser ejercida por los prestadores de servicios domiciliados en otro Estado miembro previa concesión de una autorización del prefecto de alcance territorial, sin que se tengan en cuenta las obligaciones a las que dichos prestadores están sujetos ya en el Estado miembro de origen, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE;

— dicha autorización tiene una validez territorial limitada y que su concesión está supeditada a que se tengan en cuenta el número y la importancia de las empresas de seguridad privada que operan ya en el territorio de que se trate, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 43 CE y 49 CE;

— las empresas de seguridad privada deben tener un establecimiento de explotación en cada provincia en la que ejerzan su actividad, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE;

— el personal de las empresas debe ser autorizado individualmente para ejercer la actividad de seguridad privada, sin que se tengan en cuenta los controles y las verificaciones ya realizados en el Estado miembro de origen, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE;

— las empresas de seguridad privada deben disponer de una plantilla mínima y/o máxima para ser autorizadas, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 43 CE y 49 CE;

— las mismas empresas deben depositar una fianza en la Caja de Depósitos y Préstamos, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 43 CE y 49 CE;

— los precios de los servicios de seguridad privada se fijan en la autorización del prefecto con relación a un margen de variación previamente establecido, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE.

Costas

131 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República Italiana y haber sido desestimados los motivos formulados por esta última, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) Declarar que, al disponer, en el marco del texto único de las Leyes sobre seguridad pública (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), aprobado mediante Real Decreto nº 773, de 18 de junio de 1931, en su versión modificada, que:

— la actividad de guarda privado únicamente puede ejercerse previa prestación de un juramento de fidelidad a la República Italiana, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 43 CE y 49 CE;

— la actividad de seguridad privada únicamente puede ser ejercida por los prestadores de servicios domiciliados en otro Estado miembro previa

concesión de una autorización del Prefetto de alcance territorial, sin que se tengan en cuenta las obligaciones a las que dichos prestadores están sujetos ya en el Estado miembro de origen, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE;

— **dicha autorización tiene una validez territorial limitada y que su concesión está supeditada a que se tengan en cuenta el número y la importancia de las empresas de seguridad privada que operan ya en el territorio de que se trate, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 43 CE y 49 CE;**

— **las empresas de seguridad privada deben tener un establecimiento de explotación en cada provincia en la que ejerzan su actividad, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE;**

— **el personal de las empresas debe ser autorizado individualmente para ejercer la actividad de seguridad privada, sin que se tengan en cuenta los controles y las verificaciones ya realizados en el Estado miembro de origen, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE;**

— **las empresas de seguridad privada deben disponer de una plantilla mínima y/o máxima para ser autorizadas, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 43 CE y 49 CE;**

— **las mismas empresas deben depositar una fianza en la Caja de Depósitos y Préstamos, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 43 CE y 49 CE;**

— **los precios de los servicios de seguridad privada se fijan en la autorización del Prefetto con relación a un margen de variación previamente establecido, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 49 CE.**

2) Condenar en costas a la República Italiana.

Firmas