SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 29 de abril de 2004 *

En el asunto C-171/02,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. M. Patakia y el Sr. A. Caeiros, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Portuguesa, representada por el Sr. L. Fernandes, asistido por el Sr. J.M. Calheiros, advogado, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 39 CE, 43 CE y 49 CE, así como de la Directiva 92/51/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48/CEE (DO L 209, p. 25),

1. habida cuenta de que, en el marco del régimen de homologación que debe expedir el Ministro del Interior, las empresas extranjeras que deseen ejercer en Portugal actividades de vigilancia de personas y de bienes, en el sector de los servicios de seguridad privada,

* Lengua de procedimiento: portugués.

a) deben tener su domicilio o un establecimiento de explotación en el territorio portugués,

b) no pueden alegar las justificaciones y garantías ya presentadas en su Estado miembro de establecimiento,

c) deben revestir la forma de persona jurídica,

d) deben tener un capital social determinado,

2. habida cuenta de que los miembros del personal de las empresas extranjeras que deseen ejercer en Portugal actividades de vigilancia de personas y de bienes, en el sector de los servicios de seguridad privada, deben estar en posesión de una tarjeta de identidad profesional expedida por las autoridades portuguesas, y

3. habida cuenta de que las profesiones del sector de los servicios de seguridad privada no están sujetas al régimen comunitario de reconocimiento de las cualificaciones profesionales,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. P. Jann (Ponente), en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. A. Rosas y S. von Bahr, 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 16 de septiembre de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 8 de mayo de 2002, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con objeto de que se declare que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 39 CE, 43 CE y 49 CE, así como de la Directiva 92/51/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48/CEE (DO L 209, p. 25),

1. habida cuenta de que, en el marco del régimen de homologación que debe expedir el Ministro del Interior, las empresas extranjeras que deseen ejercer, en Portugal actividades de vigilancia de personas y bienes, en el sector de los servicios de seguridad privada,

   a) deben tener su domicilio o un establecimiento de explotación en el territorio portugués,

   b) no podrán alegar las justificaciones y garantías ya presentadas en su Estado miembro de establecimiento,

   c) deben revestir la forma de persona jurídica,

   d) deben tener un capital social determinado;

2. habida cuenta de que los miembros del personal de las empresas extranjeras que deseen ejercer en Portugal actividades de vigilancia de personas y bienes, en el sector de los servicios de seguridad privada, deberán estar en posesión de una tarjeta de identidad profesional expedida por las autoridades portuguesas, y

3. habida cuenta de que las profesiones del sector de los servicios de seguridad privada no están sujetas al régimen comunitario de reconocimiento de las cualificaciones profesionales.

Marco normativo

Legislación comunitaria

Definiciones

2 A tenor del artículo 1, letra c), de la Directiva 92/51, se entenderá por «certificado de competencia» «cualquier titulación:

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

— expedido a raíz de una valoración de las cualidades personales, de las aptitudes o de los conocimientos del solicitante, considerados fundamentales para el ejercicio de una profesión por una autoridad designada de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de un Estado miembro, sin que se requiera la prueba de una formación previa».

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

4 Conforme al artículo 1, letra f), de la Directiva 92/51, «una actividad profesional regulada» es «una actividad profesional cuyo acceso o ejercicio, o una de sus modalidades de ejercicio en un Estado miembro, esté sometido directa o indirectamente, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de una titulación de formación o de un certificado de competencia». «El ejercicio de una actividad al amparo de una titulación profesional, en la medida en que sólo se autorice a ostentar dicha titulación a quienes se encuentren en posesión de una titulación de formación o de un certificado de competencia determinado por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas», constituye una «modalidad de ejercicio de una actividad profesional».

Normas básicas

5 A tenor del artículo 8 de la Directiva 92/51:

«Cuando, en un Estado miembro de acogida, el acceso a una profesión regulada o su ejercicio esté supeditado a la posesión de un certificado de competencia, la autoridad competente no podrá denegar a un nacional de un Estado miembro el acceso a dicha profesión o su ejercicio en las mismas condiciones que sus nacionales, por falta de cualificación:

a) si el solicitante posee el certificado de competencia exigido por otro Estado miembro para acceder a la misma profesión o ejercerla en su territorio y lo ha obtenido en otro Estado miembro, o bien

b) si el solicitante acredita cualificaciones obtenidas en otros Estados miembros,

y que ofrezcan garantías equivalentes, en especial en materia de sanidad, seguridad, protección del medio ambiente y protección del consumidor, a las exigidas por las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas del Estado miembro de acogida.

Si el solicitante no acredita dicho certificado de competencia o dichas cualificaciones, se aplicarán las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas del Estado miembro de acogida.»

Normativa nacional

Definiciones

6 Según el artículo 1, apartado 3, letra a), del Decreto-ley nº 231/98, de 22 de julio de 1998, sobre la actividad de seguridad privada *(Diário da República* I, serie A, nº 167, de 22 de julio de 1998; en lo sucesivo, «Decreto-ley sobre la actividad de seguridad privada»), a los efectos de éste, se entenderá por «actividad de seguridad privada» «la prestación de servicios que tengan por objeto la protección de personas e inmuebles, así como impedir los delitos, por parte de empresas privadas constituidas legalmente con este fin».

Normas básicas

7 El artículo 3 del Decreto-ley sobre la actividad de seguridad privada dispone:

«La actividad de los servicios de seguridad privada únicamente podrá ser ejercida por empresas legalmente constituidas y autorizadas para ello con arreglo a las disposiciones del presente Decreto-ley.»

8 El artículo 7, apartado 2, letra b), del Decreto-ley sobre la actividad de seguridad privada establece que uno de los requisitos concretos de admisión del personal de vigilancia y de acompañamiento, de defensa y de protección de las personas es la superación de pruebas de conocimientos y aptitud física cuyo contenido programático y duración serán determinados mediante Orden del Ministro del Interior, tras cursar una formación básica reconocida conforme al artículo 8, apartado 2, del Decreto-ley.

9 El artículo 9, apartado 1, del Decreto-ley sobre la actividad de seguridad privada aclara que el personal de vigilancia y el personal de escolta para la defensa y protección de las personas deberá poseer una tarjeta de identidad profesional expedida por la Secretaría General del Ministerio del Interior cuya validez será de dos años y que podrá prorrogarse en cada caso por períodos de la misma duración.

10 Según el artículo 9, apartado 2, del Decreto-ley sobre la actividad de seguridad privada, la expedición de la tarjeta de identidad profesional estará supeditada a la aportación, ante la Secretaría General del Ministerio del Interior, de la prueba de que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 7.

11 Según el artículo 21, apartado 1, del Decreto-ley sobre la actividad de seguridad privada, la actividad de seguridad privada prevista en el artículo 1, apartado 3, letra a), de éste, únicamente podrá ejercerse si el interesado ha conseguido una autorización expedida por el Ministro del Interior.

12 El artículo 22, apartado 1, del Decreto-ley sobre la actividad de seguridad privada prevé:

«Las entidades que ejerzan la actividad de servicios de seguridad privada en el sentido del artículo 1, apartado 3, letra a), deberán estar constituidas de conformidad con la legislación de un Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, tener su domicilio social o una sucursal en Portugal y cumplir los requisitos establecidos en el artículo 4 del Código das Sociedades Comerciais [Código de Sociedades Mercantiles].»

13 El artículo 22, apartado 2, del Decreto-ley sobre la actividad de seguridad privada dispone que el capital social de las empresas que ejerzan la actividad de seguridad privada, a las que se hace referencia en el artículo 1, apartado 3, letra a), del citado Decreto-ley deberá ascender como mínimo a los importes previstos respectivamente en las letras a), b), y c), del referido apartado 2.

14 El artículo 24 del Decreto-ley sobre la actividad de seguridad privada prevé que la solicitud de homologación para la prestación de servicios de seguridad enumerados en el artículo 2 del referido Decreto-ley deberá ir dirigida al Ministro del Interior, acompañada de un conjunto de documentos, enumerados en el apartado 1, letras a) a g), del citado artículo 24.

15 El artículo 24, apartado 1, letra d), del Decreto-ley sobre la actividad de seguridad privada exige que, en caso de solicitud de una homologación para la prestación de servicios en el sentido del artículo 1, apartado 3, letra a), del citado Decreto-ley, dicha solicitud vaya acompañada de los documentos que acrediten que se cumplen los requisitos concretos establecidos en el artículo 22 de éste.

16 En caso de incumplimiento grave o reiterado de lo dispuesto en el Decreto-ley sobre la actividad de seguridad privada, la homologación o la licencia previstos para el ejercicio de una actividad de esta índole podrán ser revocados mediante decisión del Ministro del Interior, a propuesta del Secretario General del Ministerio del Interior, según el artículo 27 del propio Decreto-ley.

17 El artículo 4, apartado 1, del Código de sociedades mercantiles está redactado en los siguientes términos:

«1. Una sociedad que no tenga su domicilio efectivo en Portugal, pero que desee ejercer su actividad en este país durante un período superior a un año, deberá establecer una representación permanente y cumplir con los requisitos establecidos en la Ley portuguesa sobre el registro mercantil.

2. Sin embargo, la sociedad que no se ajuste a lo dispuesto en el apartado precedente estará vinculada por los actos llevados a cabo en su nombre en Portugal y las personas que hayan realizado tales actos así como los gerentes o administradores de la sociedad serán solidariamente responsables de tales actos frente a ella.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado precedente, el tribunal podrá, a petición de cualquier interesado o del Ministerio público, ordenar que la sociedad que no se ajuste a lo dispuesto en los apartados 1 y 2 cese en sus actividades en el país y decretar la liquidación del patrimonio situado en Portugal.»

Procedimiento administrativo previo

18 Después de haber requerido a la República Portuguesa para que presentara sus observaciones, la Comisión le dirigió, el 29 de diciembre de 2000, un dictamen motivado en el cual señalaba que algunos aspectos de la normativa nacional en materia de servicios de seguridad privada del citado Estado miembro eran incompatibles con el Derecho comunitario, en particular con la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento, así como con la normativa comunitaria en materia de profesiones reguladas y en el que se instaba al referido Estado a atenerse a sus obligaciones derivadas del Tratado CE y de la Directiva 92/51 en un plazo de dos meses contados a partir de la notificación del dictamen. Al no satisfacerle la respuesta dada a éste mediante escrito de 20 de marzo de 2001 de las autoridades portuguesas, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

19 En apoyo de su recurso, la Comisión alega seis motivos relativos a los requisitos exigidos por la República Portuguesa para el ejercicio de una actividad de seguridad privada en dicho Estado miembro.

20 Dichos motivos se refieren respectivamente:

— a la incompatibilidad con el artículo 49 CE del requisito que exige que el operador económico tenga su domicilio o un establecimiento de explotación permanente en el territorio portugués;

— a la incompatibilidad con los artículos 43 CE y 49 CE del requisito que exige que el operador económico revista la forma de persona jurídica;

— a la incompatibilidad con los artículos 43 CE y 49 CE del requisito que exige que el operador económico posea un capital social mínimo;

— a la incompatibilidad con el artículo 49 CE del requisito que exige que el operador económico obtenga una autorización de las autoridades portuguesas, sin haber tenido en cuenta ni las justificaciones ni las garantías ya presentadas en el Estado miembro de origen;

— a la incompatibilidad con los artículos 39 CE y 49 CE del requisito que exige que los miembros del personal del operador económico se hallen en posesión de una tarjeta de identidad profesional expedida por las autoridades portuguesas, sin que se hayan tenido en cuenta ni los controles ni las verificaciones ya efectuados en el Estado miembro de origen;

— a una infracción del artículo 249 CE, en relación con el artículo 10 CE, resultante de una adaptación incorrecta del Derecho nacional al artículo 8 de la Directiva 92/51.

21 Sin embargo, antes de examinar sucesivamente la fundamentación de estos motivos, procede analizar una cuestión subyacente a la mayoría de ellos, a saber la delimitación de los respectivos ámbitos de aplicación de los artículos 49 CE y 43 CE.

Sobre la delimitación de los respectivos ámbitos de aplicación del derecho a la libre prestación de servicios (artículo 49 CE) y del derecho al libre establecimiento (artículo 43 CE)

Alegación de las partes

22 El Gobierno portugués alega que un operador económico que ofrece sus servicios en el Estado miembro de destino durante un período determinado ya no es un prestador transfronterizo sino que se convierte, por este mero hecho, en un operador establecido en dicho Estado miembro. Por consiguiente, una medida que sólo se aplica a los operadores económicos que ofrecen sus servicios en Portugal durante un plazo superior a un año no puede contravenir el principio de la libre prestación de servicios.

23 La Comisión estima que, incluso cuando se han prestado servicios durante un período superior a un año, se trata asimismo del ejercicio del derecho a la libre prestación de servicios cuando éstos se ofrezcan en un Estado miembro a partir de otro Estado miembro.

Apreciación del Tribunal de Justicia

24 Por lo que atañe a la delimitación de los respectivos ámbitos de aplicación de los principios de libre prestación de servicios y de libre establecimiento, procede señalar que lo determinante es si el operador económico se halla establecido o no en el Estado miembro en el cual ofrece el servicio (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de noviembre de 1995, Gebhard, C-55/94, Rec. p. I-4165, apartado 22). Cuando se halla establecido (con carácter principal o accesorio) en el Estado miembro en el que ofrece el servicio (Estado miembro de destino o Estado miembro de acogida), está comprendido dentro del ámbito de aplicación del principio del libre establecimiento, tal como se define en el artículo 43 CE. En

cambio, cuando el operador económico no se halla establecido en dicho Estado miembro de destino, es un prestador transfronterizo comprendido dentro del ámbito de aplicación del principio de libre prestación de servicios previsto en el artículo 49 CE.

25 En este contexto, el concepto de establecimiento implica que el operador ofrezca sus servicios, de manera estable y continua, a partir de un domicilio profesional en el Estado miembro de destino (véanse, en este sentido, las sentencias Gebhard, antes citada, apartados 25 y 28, y de 4 de diciembre de 1986, Comisión/Alemania, 205/84, Rec. p. 3755, apartado 21). Por el contrario, son prestaciones de servicios en el sentido del artículo 49 CE todas las prestaciones que no se ofrezcan de una manera estable y continua, a partir de un domicilio profesional en el Estado miembro de destino.

26 De esta forma, el Tribunal de Justicia ha declarado que pueden constituir servicios en el sentido del artículo 49 CE aquellas prestaciones que un operador económico establecido en un Estado miembro realiza de manera más o menos frecuente o regular, incluso durante un período prolongado, a favor de personas establecidas en uno o varios Estados miembros, por ejemplo la actividad remunerada de asesoramiento o de consulta. Dicho órgano jurisdiccional ha señalado que, en efecto, ninguna disposición del Tratado permite determinar, de manera abstracta, la duración o la frecuencia a partir de la cual la prestación de un servicio o de un determinado tipo de servicio en otro Estado miembro no puede considerarse ya una prestación de servicios en el sentido del Tratado (sentencia de 11 de diciembre de 2003, Schnitzer, C-215/01, Rec. p. I-14847, apartados 30 y 31).

27 De ello se desprende que el mero hecho de que un operador económico establecido en un Estado miembro preste servicios en otro Estado miembro durante un período prolongado no basta para considerar que se halla establecido en este último Estado miembro.

28 Por consiguiente, aun cuando, en el presente caso, las medidas nacionales controvertidas se aplican únicamente a los operadores económicos que ofrecen sus servicios en Portugal durante un período superior a un año, en principio, pueden restringir la libre prestación de servicios.

Sobre el primer motivo, basado en la incompatibilidad con el artículo 49 CE del requisito que exige que el operador económico tenga su domicilio o un establecimiento de explotación permanente en el territorio portugués

Alegación de las partes

29 La Comisión alega que el requisito relativo a la existencia de un establecimiento de explotación permanente en el territorio portugués constituye una restricción a la libre prestación de servicios.

30 Además, la Comisión afirma que la normativa portuguesa no puede verse justificada por la finalidad que ésta persigue o, en cualquier caso, que es desproporcionada.

31 El Gobierno portugués alega que la medida de que se trata no restringe el derecho a la libre prestación de servicios.

32 El referido Gobierno añade que, aun suponiendo que la medida de que se trata constituya una restricción a la libre prestación de servicios, está justificada por razones de interés general, como la seguridad pública, el orden público y la protección de los consumidores, y es proporcionada a los objetivos que se persiguen. En efecto, las actividades de seguridad privada se ejercen en el marco de una relación de complementariedad y de colaboración con el sistema nacional de seguridad pública.

Apreciación del Tribunal de Justicia

33 Sobre este particular, basta observar que, por lo que atañe a una normativa análoga a la legislación portuguesa criticada por la Comisión y ante alegaciones similares a las del Gobierno portugués, el Tribunal de Justicia ha declarado que el requisito según el cual una empresa de vigilancia debe tener su establecimiento de explotación en el Estado miembro de destino es contrario, de plano, a la libre prestación de servicios, en la medida en que hace imposible, en dicho Estado, la prestación de servicios por las empresas establecidas en otros Estados miembros (sentencia de 9 de marzo de 2000, Comisión/Bélgica, C-355/98, Rec. p. I-1221, apartados 27 a 30).

34 El hecho de que las actividades de seguridad privada se ejerzan en el marco de una relación de complementariedad y de colaboración con el sistema de seguridad pública no puede justificar, por sí solo, una restricción semejante a la libre prestación de servicios.

35 En estas circunstancias, el primer motivo está fundado.

Sobre el segundo motivo, basado en la incompatibilidad con los artículos 43 CE y 49 CE del requisito que exige que el operador económico revista la forma de persona jurídica

Alegación de las partes

36 La Comisión considera que el requisito según el cual el operador económico debe revestir la forma de persona jurídica para poder ejercer en Portugal actividades de seguridad privada es una restricción a la libre prestación de servicios.

37 Además, esta normativa portuguesa impide a los operadores comunitarios que son personas físicas ejercer su derecho de establecimiento secundario en Portugal.

38 El Gobierno portugués alega que la referida medida no restringe ni el derecho a la libre prestación de servicios ni tampoco el derecho a un establecimiento, con carácter principal o accesorio, de los operadores que sean personas físicas.

39 Tan sólo si el operador que es persona física desea crear una sociedad en Portugal -lo cual constituye una posible forma del ejercicio del derecho de libre establecimiento- debe someterse a los requisitos exigidos para la constitución de una sociedad en dicho Estado miembro. Ni el artículo 4 ni tampoco el artículo 40 del Código de sociedades mercantiles afectan al establecimiento secundario de los operadores que son personas físicas.

40 En cualquier caso, las posibles restricciones están justificadas por la protección de los acreedores. En efecto, las sociedades tienen una seguridad y una solvencia mucho mayores que los operadores individuales.

Apreciación del Tribunal de Justicia

41 A este respecto, procede observar que el requisito según el cual las empresas de seguridad privada deben revestir la forma de persona jurídica puede perjudicar a las actividades de los prestadores transfronterizos establecidos en Estados miembros distintos de la República Portuguesa, donde prestan legalmente servicios análogos y constituye, por lo tanto, una restricción en el sentido del artículo 49 CE. En efecto, un requisito de esta índole excluye cualquier posibilidad de que un prestador transfronterizo, que es una persona física, preste servicios en Portugal.

42 Además, un requisito de esta índole constituye una restricción en el sentido del artículo 43 CE. En efecto, impide a los operadores comunitarios que sean personas físicas crear un establecimiento secundario en Portugal (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de julio de 1984, Klopp 107/83, Rec. p. 2971, apartado 19, y de 7 de julio de 1988, Stanton, 143/87, Rec. p. 3877, apartado 11).

43 Un requisito similar no puede verse justificado por razones de protección de los acreedores. En efecto, dado que existen medios de alcanzar el citado objetivo, si bien restringiendo en menor medida la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento, como la constitución de una garantía o la suscripción de un contrato de seguro, dicho requisito debe considerarse desproporcionado.

44 En estas circunstancias, el segundo motivo está fundado.

Sobre el tercer motivo, basado en la incompatibilidad con los artículos 43 CE y 49 CE del requisito que exige que el operador económico posea un capital social mínimo

Alegación de las partes

45 La Comisión considera que el requisito según el cual el operador económico debe poseer un capital social mínimo para poder ejercer actividades de seguridad

privada en Portugal es una restricción tanto de la libre prestación de servicios como de la libertad de establecimiento.

46 Efectivamente, dicho requisito obliga a un prestador transfronterizo a aumentar su capital social, aun cuando éste sea suficiente a la vista de las exigencias de la legislación de su Estado miembro de origen.

47 Además, el referido requisito impide a un operador establecido en un Estado miembro distinto de la República Portuguesa y cuyo capital social sea inferior al importe mínimo exigido por la normativa portuguesa crear una filial o una sucursal en territorio portugués.

48 La Comisión alega que, aun cuando la exigencia de un capital social mínimo pudiera estar justificada por razones de interés general, no constituye una medida adecuada para garantizar el logro del objetivo que persigue, y es más restrictiva de lo necesario para alcanzar éste.

49 El Gobierno portugués alega que el citado requisito no restringe ni la libre prestación de servicios ni tampoco el derecho a un establecimiento secundario.

50 Según el citado Gobierno, una eventual restricción del derecho al libre establecimiento secundario está justificada, en cualquier caso, por razones imperiosas de interés general, como la protección de los acreedores y la necesidad de evitar una discriminación en detrimento de los operadores nacionales.

51 En primer lugar, es necesario garantizar la solidez financiera de los operadores que pueden ejercer actividades de seguridad privada y prevenir el riesgo de una quiebra fraudulenta debida a la insolvencia derivada de una capitalización inicial insuficiente.

52 En segundo lugar, el no exigir que un operador que pretende ejercer su derecho de establecimiento secundario en Portugal posea, en su Estado miembro de origen, el capital mínimo exigido por la ley portuguesa para poder ejercer actividades de seguridad privada conduce a una discriminación en perjuicio de los operadores nacionales, ya que éstos se ven obligados, en cualquier caso, a dotarse del capital social mínimo previsto por la ley portuguesa.

Apreciación del Tribunal de Justicia

53 A este respecto, debe observarse que el requisito de que los operadores de seguridad privada posean un capital social mínimo puede perjudicar a las actividades de los prestadores transfronterizos establecidos en Estados miembros distintos de la República Portuguesa, en los que prestan legalmente servicios análogos y constituye, por lo tanto, una restricción a efectos del artículo 49 CE. Efectivamente, los prestadores transfronterizos que posean un capital social inferior al importe mínimo que exige la normativa portuguesa se ven en la imposibilidad de prestar sus servicios en Portugal.

54 Además, un requisito de esta índole constituye una restricción a efectos del artículo 43 CE (véase la sentencia de 30 de septiembre de 2003, Inspire Art, C-167/01, Rec. p. I-10155, apartados 100 y 101). En efecto, dicho requisito impide a un operador económico que posea un capital social inferior al importe mínimo exigido por la normativa portuguesa crear una filial o una sucursal en el territorio portugués.

55 Un requisito de este tipo no puede estar justificado por razones de protección de los acreedores, ya que existen medios de alcanzar dicho objetivo restringiendo en menor medida la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento, como la constitución de una garantía o la suscripción de un contrato de seguro.

56 La voluntad de impedir cualquier tentativa de eludir la normativa nacional tampoco puede justificar el citado requisito. Efectivamente, el hecho de que un nacional de un Estado miembro que desea crear una sociedad elija constituirla en otro Estado miembro cuyas normas en materia de Derecho de sociedades le parecen menos rigurosas y abra sucursales en otros Estados miembros no puede constituir por sí solo un ejercicio abusivo del derecho de establecimiento (véase la sentencia de 9 de marzo de 1999, Centros, C-212/97, Rec. p. I-1459, apartado 27).

57 En estas circunstancias, el tercer motivo está fundado.

Sobre el cuarto motivo, basado en la incompatibilidad con el artículo 49 CE del requisito que exige que el operador económico obtenga una autorización de las autoridades portuguesas sin que se tengan en cuenta ni las justificaciones ni las garantías ya presentadas en el Estado miembro de origen

Alegación de las partes

58 Según la Comisión, el requisito que obliga al operador económico a obtener una autorización expedida por las autoridades portuguesas para ejercer actividades de seguridad privada en Portugal sin que se tengan en cuenta ni las justificaciones ni las garantías ya presentadas en el Estado miembro de origen, constituye una restricción a la libre prestación de servicios.

59 El Gobierno portugués alega que el citado requisito no restringe el derecho a la libre prestación de servicios.

Apreciación del Tribunal de Justicia

60 Sobre este particular, basta observar que, en relación con una normativa análoga a la legislación portuguesa criticada por la Comisión y ante alegaciones de descargo similares a las del Gobierno portugués, el Tribunal de Justicia declaró que una normativa nacional que supedita el ejercicio de determinadas prestaciones de servicios en el territorio nacional, por parte de una empresa domiciliada en otro Estado miembro, a la concesión de una autorización administrativa constituye una restricción a la libre prestación de servicios a efectos del artículo 49 CE. Una restricción de esta índole no puede estar justificada, ya que al excluir que se tengan en cuenta las obligaciones a las que el prestador transfronterizo ya estaba sujeto en el Estado miembro en que se halla establecido, dicha restricción va, en cualquier caso, más allá de lo que es necesario para alcanzar el objetivo que se persigue, que es garantizar un estricto control de tales actividades (sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, apartados 35 a 38).

61 En estas circunstancias, el cuarto motivo está fundado.

Sobre el quinto motivo, basado en la incompatibilidad con los artículos 39 CE y 49 CE del requisito que exige que los miembros del personal del operador económico se hallen en posesión de una tarjeta de identidad profesional expedida por las autoridades portuguesas, sin que se tengan en cuenta ni los controles ni las verificaciones ya efectuadas en el Estado miembro de origen

Alegación de las partes

62 La Comisión afirma que el requisito de que los miembros del personal del operador económico estén en posesión de una tarjeta de identidad profesional expedida por las autoridades portuguesas constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios por éste así como a la libre circulación de los miembros de su personal.

63 En opinión de la Comisión, la tarjeta de identidad profesional es una modalidad de homologación que debe obtener cualquier miembro del personal de una empresa de seguridad privada para poder ejercer su actividad en el territorio portugués. En consecuencia, la Comisión estima que se ve restringido el derecho a destinar al personal autorizado para ejercer una actividad semejante en el Estado miembro de origen del prestador transfronterizo.

64 Además, la Comisión considera que, aun cuando el requisito que exige hallarse en posesión de una tarjeta de identificación pudiera estar justificado por razones de interés general, dicho requisito va más allá de lo necesario para alcanzar la finalidad que se persigue, si no se tienen en cuenta los requisitos cumplidos para obtener la referida tarjeta en el Estado miembro de origen.

65 Según el Gobierno portugués, la tarjeta de identidad profesional permite comprobar si los miembros del personal de una empresa que ejercen actividades de seguridad privada cumplen los requisitos, como la posesión de la escolaridad mínima obligatoria, la superación de las pruebas de conocimientos y de aptitud física, así como la fortaleza física y el perfil psicológico necesarios, para el ejercicio de las actividades de seguridad privada. En un sector cuyas particularidades son conocidas, como el de la seguridad privada, la autoridad de control del Estado miembro de destino puede y debe proceder a comprobaciones periódicas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

66 Debe observarse, a este respecto, que el requisito que obliga a los miembros del personal de un operador de seguridad privada a estar en posesión de una tarjeta de identidad profesional expedida por las autoridades portuguesas constituye una restricción a efectos de los artículos 39 CE y 49 CE, en la medida en que no tiene en cuenta ni los controles ni las comprobaciones ya efectuados en el Estado miembro de origen.

67 En estas circunstancias, el quinto motivo está fundado.

Sobre el sexto motivo, basado en la infracción del artículo 249 CE, en relación con el artículo 10 CE, derivada de la adaptación incorrecta del Derecho interno al artículo 8 de la Directiva 92/51

Alegación de las partes

68 La Comisión alega, en esencia, que la República Portuguesa ha incumplido la obligación de adaptar su Derecho interno al artículo 8 de la Directiva 92/51, al no haber sometido las profesiones del sector de la seguridad privada al régimen comunitario de reconocimiento de las cualificaciones profesionales.

69 La Comisión considera que la tarjeta de identidad profesional es un certificado de competencia en el sentido del citado artículo 8, en relación con el artículo 1, letra c), de la Directiva 92/51. Efectivamente, únicamente puede ejercer en Portugal actividades de seguridad privada el personal que haya seguido un curso de formación obligatoria conforme a la legislación portuguesa y haya superado unas pruebas de conocimientos y de aptitud física acreditadas mediante la expedición de la tarjeta de identidad profesional. Según esta legislación, el acceso a las referidas actividades está supeditado al hecho de que los miembros del personal del operador se hallen en posesión de la citada tarjeta de identidad profesional.

70 El Gobierno portugués alega que el acceso a las actividades de seguridad privada no está supeditado a la posesión de un certificado de competencia. No existe ningún certificado ni título, en el sentido del artículo 8 de la Directiva 92/51, que sancionen una formación. Por lo tanto, la República Portuguesa no ha incumplido su obligación de adaptar su Derecho interno al artículo 8 de dicha Directiva.

Apreciación del Tribunal de Justicia

71 Por los motivos señalados por el Abogado General en los puntos 92 a 95 de sus conclusiones, la tarjeta de identidad profesional no puede considerarse un certificado de competencia en el sentido del artículo 8 de la Directiva 92/51, en relación con el artículo 1, letra c), de ésta.

72 Por lo tanto, el requisito que exige a los miembros del personal del operador de seguridad privada estar en posesión de una tarjeta de identidad profesional expedida por las autoridades portuguesas no es contrario al artículo 8 de la Directiva 92/51.

73 En estas circunstancias, debe desestimarse el sexto motivo, basado en la no adaptación del Derecho interno al artículo 8 de la Directiva 92/51.

74 Habida cuenta de todo lo anterior, procede declarar que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 39 CE, 43 CE y 49 CE, al exigir como requisitos para que los operadores extranjeros puedan ejercer en Portugal, en el sector de los servicios de seguridad privada, actividades de vigilancia de personas y de bienes, que dichos operadores

— tengan su domicilio o un establecimiento de explotación permanente en el territorio portugués;

— revistan la forma de persona jurídica;

— posean un capital social mínimo;

— obtengan una autorización expedida por las autoridades portuguesas, sin que se tengan en cuenta ni las justificaciones ni las garantías ya presentadas en el Estado miembro de origen, y que

— los miembros de su personal estén en posesión de una tarjeta de identidad profesional expedida por las citadas autoridades, sin que se hayan tenido en cuenta ni los controles ni las comprobaciones ya efectuados en el Estado miembro de origen.

Costas

75 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. Puesto que la Comisión ha pedido que se condene en costas a la República Portuguesa y al haber sido desestimados los motivos esenciales formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) Declarar que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 39 CE, 43 CE y 49 CE al exigir como requisitos para que los operadores extranjeros puedan ejercer en Portugal, en el sector de los servicios de seguridad privada, actividades de vigilancia de personas y de bienes, que dichos operadores

— tengan su domicilio o un establecimiento de explotación permanente en el territorio portugués;

— revistan la forma de persona jurídica;

— posean un capital social mínimo;

— obtengan una autorización expedida por las autoridades portuguesas sin que se tengan en cuenta ni las justificaciones ni las garantías ya presentadas en el Estado miembro de origen, y que

— los miembros de su personal estén en posesión de una tarjeta de identidad profesional expedida por las citadas autoridades, sin que se tengan en cuenta ni los controles ni las comprobaciones ya efectuados en el Estado miembro de origen.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) Condenar en costas a la República Portuguesa.

Jann Rosas von Bahr

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 29 de abril de 2004.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

V. Skouris