

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 26 de enero de 2006

Incumplimiento de Estado – Artículos 43 CE y 49 CE – Restricciones al establecimiento y a la libre prestación de servicios – Empresas y servicios de seguridad privada – Requisitos – Personalidad jurídica – Capital social mínimo – Fianza – Plantilla mínima – Directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE – Reconocimiento de cualificaciones profesionales

En el asunto C-514/03,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 8 de diciembre de 2003,

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

parte demandante,

contra

Reino de España, representado por el Sr. E. Braquehais Conesa, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de Sala, y el Sr. K. Schiemann, la Sra. N. Colneric y los Sres. J.N. Cunha Rodrigues y E. Levits (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de julio de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le

incumben con arreglo a lo dispuesto en los artículos 43 CE y 49 CE, así como en las Directivas del Consejo 89/48/CEE, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años (DO 1989, L 19, p.16), y 92/51/CEE, de 18 de junio de 1992, relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48 (DO L 209, p. 25), al imponer:

- a las empresas de servicios de seguridad privada y al personal de las mismas, en la normativa de ejecución, el requisito de poseer la nacionalidad española;
- a las empresas de servicios de seguridad privada, en el marco del régimen de inscripciones de extranjeros, la obligación de:
 - a) ser una persona jurídica en todos los casos específicos,
 - b) poseer un capital social específico, sin tener en cuenta que estas empresas no están sometidas a las mismas obligaciones en su país de establecimiento,
 - c) depositar una fianza en la Caja General de Depósitos, sin tomar en consideración, en su caso, la constitución de una fianza en el Estado miembro de origen,
 - d) tener un número mínimo de empleados;
- al personal de una empresa extranjera de servicios de seguridad privada la obtención de una nueva autorización específica en España, a pesar de que dicho personal ya posea una autorización comparable expedida en el Estado miembro de establecimiento de la empresa,

y al no aplicar a las profesiones del sector de la seguridad privada el régimen comunitario de reconocimiento de cualificaciones profesionales.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

- 2 Las Directivas 89/48 y 92/51 tienen por objeto establecer sistemas de reconocimiento de títulos para facilitar a los ciudadanos europeos el ejercicio de todas las actividades profesionales en los Estados miembros de acogida que exijan estar en posesión de una formación postsecundaria. Mientras que la Directiva 89/48 se refiere a los títulos universitarios que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años, la Directiva 92/51 se aplica a los títulos que acreditan haber cursado con éxito un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de un año o de una duración equivalente, en los términos previstos en el artículo 1 de esta Directiva.

- 3 El artículo 1 de la Directiva 92/51 dispone:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá:

- c) por *certificado de competencia*, cualquier titulación:
- que sancione una formación que no forme parte de un conjunto que constituya un título con arreglo a la Directiva 89/48/CEE o un título o un certificado con arreglo a la presente Directiva, o bien
 - expedid[a] a raíz de una valoración de las cualidades personales, de las aptitudes o de los conocimientos del solicitante, considerados fundamentales para el ejercicio de una profesión por una autoridad designada de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas de un Estado miembro, sin que se requiera la prueba de una formación previa;
- e) por *profesión regulada*, la actividad o conjunto de actividades profesionales reguladas que constituyan dicha profesión en un Estado miembro;
- f) por *actividad profesional regulada*, 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. Constituye, en especial, una modalidad de ejercicio de una actividad profesional regulada:
- 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

4 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

- 5 En España, la actividad de seguridad privada está regulada por la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada (BOE nº 186, de 4 de agosto de 1992, p. 27116; en lo sucesivo, «Ley de Seguridad Privada»), y por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada (BOE nº 8, de 10 de enero de 1995, p. 779; en lo sucesivo, «Reglamento de Seguridad Privada»).
- 6 El artículo 5, apartado 1, de la Ley de Seguridad Privada contiene una enumeración taxativa de las seis categorías de servicios que pueden prestar las empresas de seguridad privada, a saber:
- Vigilancia y protección de bienes, establecimientos, espectáculos, certámenes o convenciones.
 - Protección de personas determinadas.
 - Depósito, custodia, recuento y clasificación de monedas y billetes, títulos-valores y objetos valiosos o peligrosos, así como el transporte y distribución de estos objetos.
 - Instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad.
 - Explotación de centrales para la recepción, verificación y transmisión de las señales de alarmas y su comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como prestación de servicios de respuesta cuya realización no sea de la competencia de dichas Fuerzas y Cuerpos.
 - Planificación y asesoramiento de las actividades de seguridad contempladas en la Ley.
- 7 Con arreglo al artículo 7, apartado 1, de dicha Ley, la empresa que desee prestar tales servicios habrá de obtener la oportuna autorización administrativa mediante su inscripción en un Registro que se llevará en el Ministerio del Interior. Para la citada inscripción se exige que la empresa interesada sea una persona jurídica, perteneciente a uno de los cuatro tipos de sociedades definidos en el Derecho interno. Adicionalmente, el Reglamento de Seguridad Privada supedita el otorgamiento de la mencionada autorización al cumplimiento de otros requisitos que varían según la clase de actividad o actividades ejercidas por la empresa de que se trate.
- 8 De esta forma, la empresa interesada debe poseer un capital social mínimo y acreditar la constitución de una fianza. Los importes del capital y de la fianza se gradúan en función no sólo de la clase de actividad o actividades ejercidas por la empresa, sino también de la dimensión de su ámbito de actuación geográfico dentro del territorio nacional. En cuanto a la fianza, tiene que ser depositada en un organismo español, la Caja General de Depósitos.
- 9 En el anexo al Reglamento de Seguridad Privada, se impone a las empresas de seguridad determinados requisitos adicionales, según la clase de actividad que ejerzan. En caso de

que esta actividad consista en el transporte y distribución de objetos valiosos o peligrosos y de explosivos o en la instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad, se requiere, respectivamente, lo siguiente:

«1. Objetos valiosos o peligrosos.

a) [...]

b) Segunda fase.

1.^a Una plantilla compuesta por un jefe de seguridad y al menos treinta vigilantes de seguridad, si la empresa es de ámbito estatal, y de seis vigilantes, más tres por provincia, si la empresa es de ámbito autonómico.

2. Explosivos.

a) [...]

b) Segunda fase.

1.^a Una plantilla compuesta por, al menos, dos vigilantes de explosivos por cada vehículo para el transporte de explosivos de que disponga la empresa y un jefe de seguridad cuando el número de vigilantes exceda de quince en total.

5. Instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad.

2.º Segunda fase.

a) Una plantilla compuesta, como mínimo, por un ingeniero técnico y cinco instaladores las empresas de ámbito estatal, y un ingeniero técnico y dos instaladores las de ámbito autonómico.»

10 Con arreglo al artículo 10 de la Ley de Seguridad Privada, en relación con el artículo 53 del Reglamento de Seguridad Privada, el personal de seguridad privada habrá de obtener la correspondiente habilitación del Ministerio del Interior. A estos efectos, el aspirante deberá ser mayor de edad, no haber alcanzado la edad que se determine reglamentariamente, poseer la aptitud física y la capacidad psíquica necesarias para el ejercicio de sus funciones y superar las pruebas oportunas que acrediten sus conocimientos y capacitación.

11 Por lo que respecta, en particular, al ejercicio de la profesión de detective privado, el artículo 54, apartado 5, letra b), del Reglamento de Seguridad Privada establece, por su parte, que la persona de que se trate debe estar en posesión de un diploma de detective privado. La expedición de este diploma requiere poseer un determinado nivel de formación, haber cursado unos estudios específicos y haber superado unas pruebas de aptitud.

12 La adaptación del Derecho interno a lo dispuesto en las Directivas 89/48 y 92/51 se realizó, respectivamente, mediante el Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre, por el que se regula el sistema general de reconocimiento de los títulos de Enseñanza Superior de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea que exigen una formación

mínima de tres años de duración (BOE nº 280, de 22 de noviembre de 1991, p. 37916), y mediante el Real Decreto 1396/1995, de 4 de agosto, por el que se regula un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales de los Estados miembros de la Unión Europea y de los demás Estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y se complementa lo establecido en el Real Decreto 1665/1991 (BOE nº 197, de 18 de agosto de 1995, p. 25657). Los anexos de estos dos decretos contienen las listas de las profesiones reguladas a las que se aplican los sistemas de reconocimiento en cuestión. Sin embargo, no se incluyen en dichas listas las profesiones contempladas en el Reglamento de Seguridad Privada.

Procedimiento administrativo previo y fase escrita del procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 13 En 1997, la Comisión interpuso un primer recurso por incumplimiento contra el Reino de España motivado por diversas disposiciones de la Ley y del Reglamento de Seguridad Privada. En la sentencia de 29 de octubre de 1998, Comisión/España (C-114/97, Rec. p. I-6717), dictada en dicho recurso, el Tribunal de Justicia declaró que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del Tratado CE, al mantener en vigor los artículos 7, 8 y 10 de la Ley de Seguridad Privada, que reservan la concesión de la autorización para ejercer actividades de seguridad privada a las empresas de nacionalidad española y al conceder la habilitación de personal de seguridad únicamente a los nacionales españoles.
- 14 Mediante escrito de 29 de noviembre de 1999, la Comisión puso en conocimiento del Gobierno español que las disposiciones legales y reglamentarias nacionales en materia de seguridad privada continuaban infringiendo el Derecho comunitario.
- 15 Al no haber recibido respuesta del Gobierno español dentro del plazo señalado, la Comisión emitió, el 24 de julio de 2000, un dictamen motivado en el que instaba al Reino de España a que adoptase las medidas necesarias para poner fin a las infracciones señaladas en un plazo de dos meses a partir de su notificación. La Comisión, por no considerar satisfactorias las observaciones presentadas por las autoridades españolas en contestación a dicho dictamen motivado, interpuso el presente recurso.
- 16 En su escrito de réplica, la Comisión tuvo en cuenta el hecho de que, a raíz de la sentencia Comisión/España, antes citada, las autoridades españolas habían modificado la Ley y el Reglamento de Seguridad Privada para eliminar el requisito de la nacionalidad. En consecuencia, la Comisión desistió del motivo relativo a este requisito, manteniendo los demás motivos.

Sobre el recurso

- 17 Para fundamentar su recurso, la Comisión invoca seis motivos relativos, en esencia, a los requisitos que exige la normativa española para el ejercicio de una actividad de seguridad privada en España.

18 Estos motivos pueden resumirse del siguiente modo:

- 1) Incompatibilidad con los artículos 43 CE y 49 CE del requisito de que la empresa de seguridad privada tiene que ser siempre una persona jurídica.
- 2) Incompatibilidad con los artículos 43 CE y 49 CE del requisito de que dicha empresa debe poseer un capital social mínimo.
- 3) Incompatibilidad con los artículos 43 CE y 49 CE de la obligación que se impone a dicha empresa de depositar una fianza en un organismo español, la Caja General de Depósitos.
- 4) Incompatibilidad con los artículos 43 CE y 49 CE del requisito de que dicha empresa disponga de una plantilla mínima.
- 5) Incompatibilidad con los artículos 43 CE y 49 CE de la exigencia de una habilitación específica para el personal de seguridad que ejerce su actividad en España.
- 6) Infracción de lo dispuesto en las Directivas 89/48 y 92/51 por la falta de reconocimiento de las cualificaciones profesionales.

19 Antes de analizar la procedencia de cada uno de los motivos anteriores, es preciso mencionar la argumentación expuesta por las partes con carácter preliminar y recordar los principios generales establecidos por la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Observaciones generales

Alegaciones de las partes

20 La Comisión reconoce que las actividades de seguridad privada no han sido objeto de armonización a escala comunitaria. No obstante, las limitaciones que establece el Derecho español en este ámbito no cumplen los principios fundamentales establecidos por una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con los artículos 43 CE y 49 CE. La Comisión rechaza, en particular, la supuesta proximidad entre la seguridad privada y la seguridad pública. A su juicio, la contribución de las empresas de seguridad al mantenimiento de la seguridad pública no es diferente de la que puede requerirse de cualquier individuo. En el presente asunto, la Comisión sostiene que el hecho de que una empresa de seguridad privada extranjera esté obligada a cumplir los mismos requisitos que los impuestos a las empresas españolas –sin tener en cuenta las obligaciones, garantías y exigencias ya impuestas, en su caso, a dicha empresa extranjera en otro Estado miembro– constituye un obstáculo no justificado a su establecimiento en territorio español y produce un efecto altamente disuasorio de la prestación de servicios transfronterizos en este sector, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas.

21 Según el Gobierno español, la seguridad privada está íntimamente vinculada a la seguridad pública, de la que constituye una prolongación. Así, una gran parte de las actividades correspondientes a este sector implica la utilización de medios no autorizados con carácter general (como las armas). Dichas actividades pueden tener también una seria incidencia sobre el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos. En consecuencia, el Gobierno español estima que un Estado miembro puede legítimamente establecer una intervención y control en este sector que no estarían justificadas en otros

ámbitos. Ahora bien, al tratarse de una actividad no armonizada a escala comunitaria, puede suceder que la normativa de otros Estados miembros sea radicalmente distinta de la española, por lo que el citado Gobierno afirma que es necesario exigir el cumplimiento de los requisitos específicos que existen en España, y en particular de los que están ligados al problema del terrorismo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 22 La Comisión se refiere en su recurso al artículo 43 CE, que garantiza la libertad de establecimiento, y también al artículo 49 CE, relativo a la libre prestación de servicios. Procede recordar a este respecto que la cuestión decisiva para delimitar los ámbitos de aplicación respectivos de estas dos disposiciones es la de si el operador económico afectado está o no establecido en el Estado miembro en el que ofrece el servicio de que se trate (el Estado miembro de acogida). Si lo está, ya sea mediante una filial o una sucursal, su situación entra dentro del ámbito de aplicación del principio de la libertad de establecimiento, en el sentido del artículo 43 CE. En caso contrario, debe considerarse que se trata de un «prestador de servicios transfronterizo», sujeto al principio de la libre prestación de servicios recogido en el artículo 49 CE (véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de noviembre de 1995, Gebhard, C-55/94, Rec. p. I-4165, apartados 25 a 28, y de 11 de diciembre de 2003, Schnitzer, C-215/01, Rec. p. I-14847, apartados 28 a 32). En el presente recurso, parece que las disposiciones legislativas y reglamentarias nacionales enjuiciadas se aplican indistintamente a las empresas de seguridad privada que están establecidas en territorio español y a las que lo están en otros Estados miembros y ejercen sus actividades en España de manera ocasional o provisional.
- 23 La actividad de los servicios de seguridad privada no ha sido objeto, hasta la fecha, de una armonización comunitaria. No obstante, aunque ello significa que 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 (véanse las sentencias de 3 de octubre de 2000, Corsten, C-58/98, Rec. p. I-7919, apartado 31; de 1 de febrero de 2001, Mac Quen y otros, C-108/96, Rec. p. I-837, apartado 24, y de 11 de julio de 2002, Gräbner, C-294/00, Rec. p. I-6515, apartado 26).
- 24 Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 59 del Tratado CE (actualmente artículo 49 CE, tras su modificación) no sólo exige eliminar toda discriminación por razón de la nacionalidad en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro Estado miembro, sino también suprimir cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir u obstaculizar de otro modo las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos (sentencias de 9 de agosto de 1994, Vander Elst, C-43/93, Rec. p. I-3803, apartado 14, y de 29 de noviembre de 2001, De Coster, C-17/00, Rec. p. I-9445, apartado 29).
- 25 Además, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que el referido artículo 59 se opone a la aplicación de toda normativa nacional que dificulte la prestación de servicios entre Estados miembros más que la puramente interna en un Estado miembro (sentencia De Coster, antes citada, apartado 30).

- 26 Procede también recordar que las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las citadas libertades 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, en particular, las sentencias de 31 de marzo de 1993, Kraus, C-19/92, Rec. p. I-1663, apartado 32; de 4 de julio de 2000, Haim, C-424/97, Rec. p. I-5123, apartado 57, y Mac Quen y otros, antes citada, apartado 26).
- 27 Por regla general, cuando una de esas medidas implica la imposición de determinados requisitos para poder ejercitar los derechos garantizados, sólo puede estar justificada 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 (sentencia Corsten, antes citada, apartado 35). En otras palabras, como ha señalado la Abogado General en el punto 45 de sus conclusiones, las autoridades del Estado miembro de acogida están obligadas, en principio, a tomar en consideración los requisitos que los operadores económicos afectados y sus empleados ya cumplen en su país de origen.
- 28 Por último, en cuanto a la alegación del Gobierno español acerca de la proximidad entre la seguridad privada y la seguridad pública, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la excepción prevista en el artículo 46 CE, apartado 1, que autoriza a los Estados miembros a mantener regímenes especiales para los extranjeros, que estén justificados por razones de seguridad pública, no es aplicable a las normas generales sobre empresas de seguridad privada (sentencias Comisión/España, antes citada, apartados 45 y 46, y de 9 de marzo de 2000, Comisión/Bélgica, C-355/98, Rec. p. I-1221, apartados 28 y 30).

Sobre el primer motivo, relativo a la forma jurídica de la empresa

Alegaciones de las partes

- 29 Según la Comisión, el hecho de que se requiera, prácticamente en todos los casos, que las empresas de seguridad privada sean personas jurídicas implica que una persona física domiciliada en otro Estado miembro, en el que esté autorizada para prestar servicios como los de autos, tendrá que constituir una persona jurídica para poder ejercer sus actividades en España, aunque éstas sean de carácter temporal y ocasional. Tal requisito, que no presenta ningún vínculo directo con la actividad misma de la empresa, no es útil para garantizar la protección de los destinatarios de dichos servicios ni el mantenimiento de la seguridad pública. La Comisión considera que todas las exigencias que plantea la normativa española en este sentido pueden ser efectivamente satisfechas sin necesidad de que la empresa sea una persona jurídica.
- 30 El Gobierno español replica que la posibilidad de que los servicios en cuestión fueran prestados por personas físicas no sólo generaría toda una serie de problemas de índole práctica, sino que además sería inaceptable desde el punto de vista de la seguridad pública. En primer lugar, para permitir la prestación por personas físicas de todos los servicios controvertidos, habría que revisar las obligaciones existentes en materia de tenencia de armas, que en España son muy estrictas. En segundo lugar, la prestación de determinados servicios por una persona física impediría la existencia de una comunicación eficaz entre el vigilante y la sede de la sociedad, comunicación que puede ser de vital

importancia para la seguridad de las personas protegidas y para la del propio vigilante. En tercer lugar, se generaría un riesgo de confusión como consecuencia de la multiplicación de los uniformes del personal. El citado Gobierno concluye que la flexibilización de dichas normas supondría, en general, una disminución de las garantías de seguridad que las autoridades españolas consideran adecuadas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 31 Debe recordarse, en primer lugar, que el Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de declarar, en relación con un régimen similar a la normativa española impugnada por la Comisión, que el requisito según el cual las empresas de seguridad privada deben revestir la forma de persona jurídica para poder ejercer sus actividades constituía una restricción contraria a los artículos 43 CE y 49 CE (sentencia de 29 de abril de 2004, Comisión/Portugal, C-171/02, Rec. p. I-5645, apartados 41 a 44).
- 32 En el presente asunto, el Gobierno español invoca la protección de la seguridad de los destinatarios de los servicios de que se trata y del resto de la población para justificar tal restricción. Ahora bien, por las razones que ha expuesto con mayor detalle la Abogado General en el punto 52 de sus conclusiones, la exigencia de personalidad jurídica no es en absoluto adecuada para alcanzar los objetivos que se persigue. En realidad, ninguno de los problemas prácticos mencionados por dicho Gobierno está directamente vinculado a la forma jurídica de la empresa.
- 33 En estas circunstancias, el primer motivo es fundado.
- Sobre el segundo motivo, relativo al requisito de poseer un capital social mínimo*
- Alegaciones de las partes
- 34 La Comisión alega que, para que una empresa extranjera de seguridad privada pueda establecerse en España o prestar allí servicios transfronterizos, se le exige que disponga de un capital social mínimo. Ahora bien, tal exigencia no puede justificarse por razones de seguridad pública ni por la protección de los destinatarios de los servicios de que se trate. La Comisión señala que, de hecho, en otros Estados miembros las empresas de seguridad privada cumplen al parecer tales objetivos sin estar sujetas al requisito de poseer un capital social específico.
- 35 El Gobierno español recuerda que, al no estar armonizado el sector de los servicios de seguridad privada a escala comunitaria, pueden existir diferencias sustanciales entre el Reino de España y otros Estados miembros, en particular en cuanto al régimen de tenencia y utilización de armas. En este sentido, teniendo en cuenta la situación especial en que se encuentra este Estado miembro frente a la amenaza terrorista, resulta justificada la adopción por parte de éste de requisitos más estrictos que los de otros Estados. El Gobierno español reconoce que las empresas de seguridad privada también están sujetas en España a dos garantías adicionales, como son la prestación de fianza y la obligación de aseguramiento, pero afirma que cada una de ellas tiene su propia función específica, por lo que no bastan, por sí solas, para alcanzar los objetivos marcados de seguridad y protección de los ciudadanos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 36 En relación con esta cuestión, el Tribunal de Justicia ya declaró que la exigencia de un capital social mínimo, impuesto a las empresas de seguridad privada, infringía los artículos 43 CE y 49 CE (sentencia Comisión/Portugal, antes citada, apartados 53 a 57). Las justificaciones evocadas por el Gobierno español, y en particular la amenaza terrorista específica que existe en España, carecen de cualquier vínculo directo con el importe del capital social de la empresa y no legitiman las restricciones que se establecen a la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento.
- 37 A mayor abundamiento, existen medios menos restrictivos que permiten alcanzar el objetivo de la protección de los destinatarios de las prestaciones de que se trata, tales como el depósito de una fianza o la suscripción de un contrato de seguro. Aun suponiendo, como sostiene el Gobierno español, que, en ciertos casos, una de las dos medidas pueda resultar por sí sola insuficiente, siempre existe la posibilidad de aplicar ambas al mismo tiempo. El Gobierno español tampoco ha formulado alegaciones que permitan acreditar que las dos medidas antes citadas no bastan para conseguir los objetivos de seguridad y protección de los ciudadanos.

- 38 En estas circunstancias, el segundo motivo también es fundado.

Sobre el tercer motivo, relativo al depósito de una fianza ante un organismo español

Alegaciones de las partes

- 39 La Comisión comprende que la finalidad principal de este requisito consiste en que las autoridades españolas puedan disponer de unas cantidades de dinero que garanticen la cobertura de los riesgos ligados a las eventuales responsabilidades o a la imposición de multas. Sin embargo, sostiene que este requisito es desproporcionado en relación con los objetivos que persigue. En particular, dicha institución señala que las disposiciones nacionales no permiten tener en cuenta la prestación de una garantía en el Estado miembro de origen de la empresa, lo que, en principio, debería ser suficiente.

- 40 Para el Gobierno español, el depósito de una fianza o la suscripción de un contrato de seguro son medios legítimos para garantizar la protección de los destinatarios de los servicios de que se trata. Es cierto que el Reglamento de Seguridad Privada ya impone a las empresas afectadas la obligación de suscribir un contrato de seguro de responsabilidad civil. No obstante, habida cuenta de la situación económica específica en que se encuentra el mercado de seguros, este medio sólo puede ofrecer una garantía limitada. En otras palabras, dicho Gobierno afirma que la función de la fianza es complementaria, pero no sustituye a la de las otras medidas de garantía, que son el capital social mínimo y el seguro.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 41 Procede señalar que la obligación, prevista en la normativa española, de depositar una garantía en la Caja General de Depósitos 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 efecto, hace más onerosa la ejecución de una prestación de servicios o la constitución de una filial o de una sucursal en España para las

empresas de seguridad privada establecidas en otros Estados miembros que para las establecidas en España. Hay que determinar, por tanto, si este requisito está justificado.

- 42 El Tribunal de Justicia ya declaró expresamente que la constitución de una garantía restringe en menor medida la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios que el requisito de poseer un capital social mínimo a fin de garantizar la protección de los acreedores (sentencia Comisión/Portugal, antes citada, apartado 55).
- 43 No obstante, es jurisprudencia reiterada que una restricción de este tipo 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 Corsten, antes citada, apartado 35). Pues bien, la normativa española enjuiciada exige el depósito de la fianza en un organismo español, la Caja General de Depósitos, sin tener en cuenta las garantías constituidas, en su caso, en el Estado miembro de origen. Por otra parte, en el estado actual de desarrollo de los mecanismos de cobro transfronterizo de créditos y de ejecución de sentencias extranjeras dentro de la Unión, tal nivel de exigencia resulta desmedido. La obligación de depositar una fianza va más allá de lo necesario para garantizar una protección adecuada de los acreedores.
- 44 Es cierto que de las observaciones del Gobierno español se desprende que éste se ha declarado dispuesto a tomar en consideración las fianzas depositadas en entidades financieras de otros Estados miembros, siempre que los importes correspondientes a las actividades ejercidas en territorio español queden específicamente afectados y a su disposición. A este respecto, hay que recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por este Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias de 30 de enero de 2002, Comisión/Grecia, C-103/00, Rec. p. I-1147, apartado 23, y de 30 de mayo de 2002, Comisión/Italia, C-323/01, Rec. p. I-4711, apartado 8). Además, lo anterior constituye una mera declaración del Gobierno demandado y no una medida legislativa o reglamentaria concreta.
- 45 En estas circunstancias, el tercer motivo es fundado.

Sobre el cuarto motivo, relativo a la plantilla mínima

Alegaciones de las partes

- 46 Según la Comisión, cualquier empresa extranjera que preste legalmente servicios de seguridad privada en su Estado miembro de establecimiento, pero no disponga de la plantilla mínima exigida por la normativa española, está obligada a incrementar su plantilla, aunque ello no sea necesario para el ejercicio de sus propias actividades. Este requisito produce, en especial para las pequeñas y medianas empresas, un efecto disuasorio del ejercicio del derecho a crear sucursales y de la libre prestación de servicios transfronterizos. La citada institución estima que los artículos 43 CE y 49 CE prohíben que se aplique esta normativa a una empresa establecida en otro Estado miembro sin que las

autoridades españolas tengan en cuenta las obligaciones idénticas o, al menos similares, ya cumplidas por dicha empresa en su país de establecimiento.

- 47 El Gobierno español menciona el compromiso asumido por las autoridades españolas de reducir en un 50 %, de forma general, los mínimos exigidos en materia de medios humanos, materiales y técnicos. Por el contrario, la plantilla mínima exigida en el ámbito del transporte de explosivos está justificada, según dicho Gobierno, por razones de seguridad, especialmente vinculadas a la situación española.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 48 Con carácter preliminar, hay que señalar que las disposiciones que fijan una plantilla mínima para las empresas de seguridad han de analizarse como un obstáculo a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, en la medida en que hacen más onerosa la constitución de sucursales o filiales en España y disuaden a las empresas de seguridad privada extranjera de ofrecer sus servicios en el mercado español.
- 49 En cuanto a la justificación de esta restricción, debe recordarse que el mero hecho de que un Estado miembro imponga disposiciones menos rigurosas que las aplicables en otro Estado miembro no significa por sí mismo que estas últimas sean desproporcionadas e incompatibles con el Derecho comunitario (sentencias de 10 de mayo de 1995, Alpine Investments, C-384/93, Rec. p. I-1141, apartado 51; de 12 de diciembre de 1996, Reisebüro Broede, C-3/95, Rec. p. I-6511, apartado 42; Mac Quen y otros, antes citada, apartados 33 y 34, y Gräbner, antes citada, apartados 46 y 47).
- 50 Con la salvedad del transporte de explosivos, el Gobierno español no ha acreditado suficientemente que la plantilla mínima exigida por la normativa en vigor no va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido, que es el de garantizar un determinado nivel de seguridad en materia de transporte de objetos valiosos y peligrosos y de instalación y mantenimiento de sistemas de seguridad y de alarma. Por consiguiente, en lo que a éstos se refiere, el cuarto motivo debe considerarse fundado.
- 51 En cuanto a la exigencia de una plantilla mínima en las empresas que desarrollan sus actividades en el ámbito del transporte de explosivos, que figura en el punto 2, letra b), del anexo del Reglamento de Seguridad Privada, hay que estimarla justificada. En efecto, a la vista de las razones de seguridad señaladas por el Gobierno español, dicha exigencia parece adecuada para alcanzar este objetivo sin ir más allá de lo necesario para su consecución.
- 52 Procede, por tanto, desestimar el cuarto motivo en lo que atañe a la plantilla mínima que la citada normativa española exige a las empresas que operen en el ámbito del transporte o distribución de explosivos.

Sobre el quinto motivo, relativo a la habilitación del personal

Alegaciones de las partes

- 53 La Comisión recuerda que, en España, el personal de una empresa extranjera de seguridad está siempre obligado a obtener una habilitación administrativa específica. Sin

embargo, no existe ninguna cláusula de reconocimiento de una autorización ya expedida en el Estado miembro de establecimiento de la empresa de que se trate, aunque los requisitos exigidos en dicho país para su expedición sean análogos a los aplicables en España. Este trámite formal constituye, a juicio de la demandante, un importante obstáculo a la libre prestación de servicios, ya que una empresa extranjera no puede trasladar a España personal habilitado en su Estado de establecimiento.

- 54 El Gobierno español explica que la normativa nacional es, a nivel europeo, la que exige una mayor formación del personal de seguridad privada y que los requisitos que establece son muy distintos de los que se aplican en el resto de Estados miembros, de forma que no pueden existir, en principio, «requisitos análogos» que permitan la comparación entre distintos regímenes jurídicos.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 55 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 Comisión/Portugal, antes citada, apartado 66, y de 7 de octubre de 2004, Comisión/Países Bajos, C-189/03, Rec. p. I-9289, apartado 30).
- 56 Del mismo modo, por lo que respecta a la libertad de establecimiento en el sentido del artículo 43 CE, dicho requisito puede dificultar la implantación de una sucursal en el Estado miembro de acogida. Constituye, por tanto, un obstáculo al ejercicio, por parte de las empresas de seguridad privada extranjeras, de su libertad de establecimiento en España.
- 57 En cuanto a la justificación de este obstáculo, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en el caso de establecimiento en otro Estado miembro, una empresa deberá cumplir, en principio, los mismos requisitos que se exijan a los nacionales del Estado miembro de acogida (sentencia Gebhard, antes citada, apartado 36). De esta forma, la aplicación general de un procedimiento de autorización administrativa a las empresas de seguridad extranjeras no es, por sí misma, contraria al artículo 43 CE. No obstante, como ha señalado acertadamente la Abogado General en los puntos 84 y 85 de sus conclusiones, la normativa española no prevé la posibilidad de tomar en consideración los requisitos que ya hayan sido acreditados por cada uno de los integrantes del personal de estas empresas en su Estado miembro de origen. Pues bien, tal severidad va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo de control de dichos trabajadores.
- 58 No puede admitirse la alegación del Gobierno español relativa a que sus requisitos son muy distintos de los vigentes en el resto de Estados miembros, de forma que no pueden existir, en principio, «requisitos análogos» que permitan la comparación entre los respectivos regímenes jurídicos.
- 59 En estas circunstancias, el quinto motivo también es fundado.

Sobre el sexto motivo, relativo al reconocimiento de cualificaciones profesionales

Alegaciones de las partes

- 60 La Comisión recuerda que las profesiones a las que se aplica el Reglamento de Seguridad Privada son profesiones reguladas en el sentido de las Directivas 89/48 y 92/51, dado que su ejercicio está supeditado a la posesión de determinadas cualificaciones. Sin embargo, estas profesiones no figuran en las listas anejas a los Decretos por los que se adapta el Derecho interno a lo dispuesto en estas dos Directivas, y no existe ninguna otra norma de Derecho español que prevea la posibilidad de reconocer las cualificaciones obtenidas en la materia en otros Estados miembros. La Comisión sostiene que, habida cuenta de su validez permanente y no limitada en el tiempo, la habilitación que requiere la normativa española constituye claramente un «certificado de competencia» cubierto por la Directiva 92/51.
- 61 Según el Gobierno español, no se ha infringido ninguna de las citadas Directivas. En realidad, ni el acceso a las profesiones del sector de la seguridad privada ni su ejercicio están supeditados a la posesión de un «certificado de competencia» concreto. En cuanto a la formación exigida por la normativa nacional, se adquiere con posterioridad a la contratación del interesado. Además, y al contrario de lo que sostiene la Comisión, la habilitación exigida por la Ley de Seguridad Privada tiene una validez temporal. En efecto, a tenor del artículo 10 de dicha Ley, «la inactividad del personal de seguridad [de una empresa de seguridad privada] por tiempo superior a dos años exigirá su sometimiento a nuevas pruebas para poder desempeñar las funciones que le son propias». Por consiguiente, según el citado Gobierno, dicha habilitación no es un «certificado de competencia» y la situación a la que se refiere el presente motivo no entra dentro del ámbito de aplicación de las Directivas 89/48 y 92/51.
- Apreciación del Tribunal de Justicia
- 62 Procede comenzar señalando que la Comisión alega un incumplimiento simultáneo de la Directiva 89/48 y de la Directiva 92/51. No obstante, ha de recordarse que cada una de estas Directivas tiene un ámbito de aplicación distinto. En particular, la Directiva 89/48 se refiere a los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años. Sin embargo, del recurso presentado por la Comisión no se desprende que las cualificaciones exigidas en España al personal de las empresas de seguridad privada y a los detectives privados impliquen haber cursado estudios superiores de una duración mínima de tres años. La Comisión no ha acreditado, por tanto, en qué supuestos y de qué forma pueden incluirse las citadas profesiones en el ámbito de aplicación de la Directiva 89/48.
- 63 Por lo que respecta a la Directiva 92/51, las partes coinciden en que el personal de seguridad de las empresas de seguridad privada ejerce en España una profesión regulada en el sentido del artículo 1, letra f), de esta Directiva. No obstante, a fin de determinar si la citada Directiva es aplicable a esta actividad, hay que analizar si la concesión de una autorización administrativa al personal de seguridad privada está supeditada, con arreglo a la normativa española, a la posesión de un certificado de competencia en el sentido del artículo 1, letra c), de la misma Directiva. Pues bien, como ha señalado acertadamente la Abogado General en los puntos 96 a 100 de sus conclusiones, la Comisión no ha indiciado claramente cuáles serían, en concreto, los certificados de competencia exigidos por las

autoridades españolas en el ámbito de la seguridad privada. Por consiguiente, en lo que a dicho ámbito se refiere, el motivo relativo a la Directiva 92/51 tampoco es fundado.

- 64 En cambio, por lo que respecta a la profesión de detective privado, el artículo 54, apartado 5, letra c), del Reglamento de Seguridad Privada exige que los interesados sean titulares de un diploma de detective privado. La obtención de este diploma exige poseer un determinado nivel de formación, haber cursado las enseñanzas programadas y haber superado las pruebas reglamentariamente establecidas. Debe señalarse que, si bien este diploma no es un «título» en el sentido estricto del término, ya que no requiere una formación de una duración mínima de un año, está incluido indudablemente en el concepto de «certificado de competencia», en el sentido del artículo 1, letra c), primer guión, de la Directiva 92/51, ya que se expide a raíz de una valoración de las cualidades personales, de las aptitudes o de los conocimientos del solicitante, considerados fundamentales para el ejercicio de las profesiones de que se trata. Por tanto, la normativa española sí está incluida en el ámbito de aplicación de la citada Directiva.
- 65 Pues bien, hay que señalar que no existe actualmente en España ningún sistema de reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales relacionadas con la profesión de detective privado, en contra de lo exigido por la Directiva 92/51.
- 66 En estas circunstancias, el sexto motivo es fundado en lo que atañe al reconocimiento de los certificados de competencia profesional para el ejercicio de la actividad de detective privado.

Costas

- 67 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. En el presente asunto, dado que la Comisión solicitó que se condene al Reino de España y al haber sido estimados los motivos primero a tercero y quinto invocados por dicha institución, procede condenar a la parte demandada al pago de las costas correspondientes a estos motivos.
- 68 Por lo que respecta al motivo relativo a la nacionalidad, del que desistió la Comisión, cada una de las partes ha solicitado que se condene en costas a la otra. Procede por tanto aplicar el artículo 69, apartado 5, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento y debe condenarse en costas a la Comisión, a menos que la actitud de la demandada justifique que sea ella quien las soporte. Pues bien, como ha expuesto acertadamente la Abogado General en los puntos 109 y 110 de sus conclusiones, dado que el Reino de España modificó tardíamente el Reglamento de Seguridad Privada, su actitud motivó el recurso de la Comisión. En estas circunstancias, procede condenar a este Estado miembro a soportar las costas relativas al motivo objeto del desistimiento.
- 69 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, y a la vista de que los motivos cuarto y sexto del recurso de la Comisión sólo han sido estimados parcialmente, procede condenar al Reino de España a soportar tres cuartas partes de las costas de la Comisión y decidir que, en lo demás, cada parte soportará sus propias costas.

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

- 1) El Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud, por una parte, de los artículos 43 CE y 49 CE y, por otra, de la Directiva 89/48/CEE del Consejo de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años, y 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, al mantener en vigor las disposiciones de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, y del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, que imponen una serie de requisitos a las empresas extranjeras de seguridad privada para que puedan ejercer sus actividades en España, a saber, la obligación:
 - de revestir la forma de una persona jurídica;
 - de disponer de un capital social mínimo específico;
 - de depositar una fianza ante un organismo español;
 - de contratar una plantilla mínima, cuando la empresa en cuestión ejerza sus actividades en ámbitos distintos del de transporte y distribución de explosivos;
 - general de que su personal posea una autorización administrativa específica expedida por las autoridades españolas, yal no adoptar las disposiciones necesarias para garantizar el reconocimiento de los certificados de competencia profesional para el ejercicio de la actividad de detective privado.
- 2) Se desestima el recurso en todo lo demás.
- 3) Se condena al Reino de España a soportar sus propias costas y tres cuartas partes de las de la Comisión de las Comunidades Europeas.
- 4) La Comisión de las Comunidades Europeas soportará una cuarta parte de sus propias costas.