

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

26 de Janeiro de 2006 *

No processo C-514/03,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 8 de Dezembro de 2003,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Patakia e L. Escobar Guerrero, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino de Espanha, representado por E. Braquehais Conesa, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandado,

* Língua do processo: espanhol.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, K. Schiemann, N. Colneric, J. N. Cunha Rodrigues e E. Levits (relator), juízes,

advogada-geral: J. Kokott,

secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 7 de Julho de 2005,

profere o presente

Acórdão

- 1 Na sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao impor:

— às empresas de serviços de segurança privada e aos membros do seu pessoal, nas disposições de execução, a obrigação de possuírem a nacionalidade espanhola;

— às empresas de serviços de segurança privada, no âmbito do regime de inscrição de estrangeiros, a obrigação de:

- a) serem uma pessoa colectiva em todos os casos,
- b) possuírem um capital social específico, sem ter em conta que essa empresa não está sujeita às mesmas obrigações no país de estabelecimento,
- c) depositarem uma caução na Caja General de Depósitos, sem ter em conta a eventual prestação de uma caução no Estado-Membro de origem,
- d) empregarem um número mínimo de assalariados;

— ao pessoal de uma empresa estrangeira de segurança privada, a obtenção de uma nova autorização específica em Espanha, quando esse pessoal já obteve uma autorização comparável no Estado-Membro de estabelecimento da referida empresa;

e ao não submeter as profissões do sector da segurança privada ao regime comunitário de reconhecimento de qualificações profissionais,

o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 43.º CE e 49.º CE, bem como da Directiva 89/48/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, relativa a um sistema geral de reconhecimento dos diplomas de ensino superior que sancionam formações profissionais com uma duração mínima de três anos (JO L 19, p. 16), e da Directiva 92/51/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa a um segundo sistema geral de reconhecimento das formações profissionais, que completa a Directiva 89/48 (JO L 209, p. 25).

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

- 2 As Directivas 89/48 e 92/51 têm por objecto a implementação dos sistemas de reconhecimento de diplomas com vista a facilitar aos cidadãos europeus o exercício de todas as actividades profissionais que estão subordinadas no Estado-Membro de acolhimento à posse de uma formação pós-secundária. A Directiva 89/48 incide sobre os diplomas universitários que sancionam formações profissionais com uma duração mínima de três anos e a Directiva 92/51 aplica-se aos diplomas que sancionam um ciclo de estudos pós-secundários com uma duração de, pelo menos, um ano, ou com uma duração equivalente, definidos no artigo 1.º desta directiva.
- 3 O artigo 1.º da Directiva 92/51 dispõe:

«Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

[...]

c) Atestado de competência, qualquer título:

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

ou

- emitido na sequência da apreciação das qualidades pessoais, das aptidões ou dos conhecimentos do requerente, consideradas essenciais para o exercício de uma profissão, por uma autoridade designada nos termos das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas de um Estado-Membro, sem que seja requerida a prova de uma formação prévia;

[...]

- e) Profissão regulamentada, a actividade ou o conjunto de actividades profissionais regulamentadas que constituem esta profissão num Estado-Membro.

- f) Actividade profissional regulamentada, qualquer actividade profissional cujo acesso ou exercício, ou uma das modalidades de exercício num Estado-Membro, se encontre subordinado, directa ou indirectamente, por força de

disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, à posse de um título de formação ou de um atestado de competência. Constituem designadamente modalidades de exercício de uma actividade profissional regulamentada:

- o exercício de uma actividade ao abrigo de um título profissional, desde que o uso desse título apenas seja autorizado aos possuidores de um título de formação ou de um atestado de competência, definido em disposições legislativas, regulamentares ou administrativas [...]

[...]»

4 O artigo 8.º da Directiva 92/51 tem a seguinte redacção:

«Quando no Estado-Membro de acolhimento o acesso a uma profissão regulamentada ou o seu exercício dependerem da posse de um atestado de competência, a autoridade competente não pode recusar a um nacional de um Estado-Membro, por falta de habilitações, o acesso a essa profissão ou o seu exercício nas mesmas condições que os seus nacionais:

- a) Se o requerente possuir um atestado de competência exigido por outro Estado-Membro para ter acesso ou exercer essa mesma actividade profissional no seu território e que tenha sido obtido noutra Estado-Membro

ou

b) Se o requerente provar possuir habilitações obtidas noutros Estados-Membros,

e que, nomeadamente em matéria de saúde, de segurança, de protecção do ambiente e de defesa dos consumidores, dêem garantias equivalentes às exigidas pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas do Estado-Membro de acolhimento.

Se o requerente não provar possuir esse atestado de competência ou essas habilitações, aplicar-se-ão as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas do Estado-Membro de acolhimento.»

Legislação nacional

- 5 Em Espanha, a actividade de segurança privada é regulamentada pela Lei n.º 23/1992, de 30 de Julho de 1992, relativa à segurança privada (BOE n.º 186, de 4 de Agosto de 1992, p. 27116, a seguir «lei relativa à segurança privada»), e pelo Real Decreto n.º 2364/1994, de 9 de Dezembro de 1994, que aprova o regulamento relativo à segurança privada (BOE n.º 8, de 10 de Janeiro de 1995, p. 779, a seguir «regulamento relativo à segurança privada»).
- 6 O artigo 5.º, n.º 1, da lei relativa à segurança privada contém uma lista exaustiva de seis categorias de serviços que podem ser prestados por empresas de segurança privada, concretamente:
- vigilância e protecção de bens, estabelecimentos, espectáculos, competições ou convenções;

- protecção de determinadas pessoas;

 - depósito, vigilância, verificação e triagem de moedas, notas, valores e objectos de valor ou perigosos, bem como o transporte e a distribuição desses objectos;

 - instalação e manutenção de aparelhos, dispositivos e sistemas de segurança;

 - exploração de centrais para a recepção, a verificação e a transmissão de sinais de alarme e sua comunicação às forças e corpos de segurança, bem como prestações de serviços de resposta que não sejam da competência dessas forças e desses corpos;

 - programação e assistência no que respeita às actividades de segurança visadas pela lei.
- 7 Por força do artigo 7.º, n.º 1, da referida lei, uma empresa que pretenda prestar esses serviços deve obter uma autorização administrativa sob a forma de uma inscrição num registo no Ministério do Interior. A fim de conseguir essa inscrição, a empresa em causa deve ser uma pessoa colectiva, correspondente a um dos quatro tipos de sociedades definidas pelo direito interno. Além disso, o regulamento relativo à segurança privada submete a concessão da referida autorização a outras exigências que variam em função do tipo da actividade ou das actividades exercidas pela empresa em questão.

- 8 Assim, a empresa em causa deve estar dotada de um capital social mínimo e comprovar a prestação de uma garantia. Os montantes desse capital e dessa garantia são hierarquizados não só em função do ou dos tipos de actividades exercidas pela empresa mas também em função da dimensão do seu campo de acção geográfico no interior do território nacional. No que respeita à garantia, esta deve ser depositada num organismo espanhol, a Caja General de Depósitos.
- 9 Num anexo ao regulamento relativo à segurança privada, são impostas às empresas de segurança certas exigências específicas, em função dos tipos de actividade que elas exercem. No caso de essa actividade ser o transporte e a distribuição de objectos de valor ou perigosos, ou a instalação e a manutenção de aparelhos, de dispositivos e de sistemas de segurança, é exigido, respectivamente, que:

«1. Objectos de valor ou perigosos

a) [...]

b) Segunda fase

- 1.º Uma equipa composta por um chefe de segurança e por, pelo menos, trinta vigias, se o campo de acção da empresa for nacional, e por seis vigias, mais três por província, se o campo de acção cobrir uma Comunidade autónoma.

[...]

2. Explosivos

a) [...]

b) Segunda fase

1.º Uma equipa composta por, pelo menos, dois vigias especializados em explosivos, para cada veículo de transporte de explosivos de que a empresa disponha, e por um chefe de segurança, quando o número de vigias for superior a quinze.

[...]

5. Instalação e manutenção de aparelhos, de dispositivos e de sistemas de segurança.

[...]

2.º Segunda fase

a) Uma equipa composta por, pelo menos, um engenheiro técnico e por cinco instaladores, para as empresas cujo campo de acção seja nacional, e por um engenheiro técnico e dois instaladores, para aquelas cujo campo de acção cubra uma Comunidade Autónoma.»

- 10 Nos termos do artigo 10.º da lei relativa à segurança privada, conjugado com o artigo 53.º do regulamento relativo à segurança privada, qualquer membro do pessoal de segurança privada deve obter uma autorização do Ministério do Interior. Para esse efeito, deve ser maior de idade, não ter atingido um limite de idade fixado por disposições regulamentares, possuir aptidões físicas e mentais necessárias ao exercício da sua função e ter conseguido passar nas provas exigidas que atestam os seus conhecimentos e as suas capacidades.
- 11 Em particular, quanto ao exercício da profissão de detective privado, o artigo 54.º, n.º 5, alínea b), do regulamento relativo à segurança privada exige, além disso, que as pessoas em causa sejam titulares de um diploma de detective privado. A emissão desse diploma está subordinada ao requisito de se possuir um certo nível de formação, de ter frequentado cursos especiais e de ter conseguido passar nos exames de aptidão.
- 12 As Directivas 89/48 e 92/51 foram transpostas para o direito interno, respectivamente, pelo Real Decreto n.º 1665/1991, de 25 de Outubro de 1991, que regulamenta o sistema geral de reconhecimento dos diplomas de ensino superior emitidos nos Estados-Membros da União Europeia que exigem uma formação com uma duração mínima de três anos (BOE n.º 280, de 22 de Novembro de 1991, p. 37916), e pelo Real Decreto n.º 1396/1995, de 4 de Agosto de 1995, que regulamenta o segundo sistema geral de reconhecimento das formações profissionais dos Estados-Membros da União Europeia e dos outros Estados signatários do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, e que completa o que foi estabelecido pelo Real Decreto n.º 1665/1991 (BOE n.º 197, de 18 de Agosto de 1995, p. 25657). Os anexos destes dois decretos contêm as listas das profissões regulamentadas cobertas pelos mecanismos de reconhecimento em questão. Todavia, as profissões visadas pelo regulamento relativo à segurança privada não figuram nessas listas.

Procedimento pré-contencioso e fase escrita do processo perante o Tribunal de Justiça

- 13 Em 1997, a Comissão propôs, contra o Reino de Espanha, uma primeira acção por incumprimento, visando algumas disposições da lei e do regulamento relativos à segurança privada. No acórdão de 29 de Outubro de 1998, Comissão/Espanha (C-114/97, Colect., p. I-6717), proferido no âmbito dessa acção, o Tribunal de Justiça julgou no sentido de que, ao manter em vigor os artigos 7.º, 8.º e 10.º da lei relativa à segurança privada, que reservam a concessão da autorização para exercer as actividades de segurança privada às empresas de nacionalidade espanhola, e ao emitir licenças de pessoal de segurança somente para os nacionais espanhóis, o Reino de Espanha não cumprira as obrigações que lhe incumbiam por força do Tratado CE.
- 14 Por carta de 29 de Novembro de 1999, a Comissão comunicou ao Governo espanhol que as disposições legislativas e regulamentares nacionais em matéria de segurança privada continuavam a infringir o direito comunitário.
- 15 Não tendo obtido uma resposta do Governo espanhol no prazo fixado, a Comissão, em 24 de Julho de 2000, emitiu um parecer fundamentado, convidando o Reino de Espanha a tomar as medidas necessárias para pôr termo às alegadas infracções no prazo de dois meses a contar da notificação desse parecer. Considerando que as observações apresentadas pelas autoridades espanholas em resposta ao referido parecer fundamentado não eram satisfatórias, a Comissão propôs a presente acção.
- 16 Na réplica, a Comissão tomou nota do facto de, na sequência do acórdão Comissão/ /Espanha, já referido, as autoridades espanholas terem alterado a lei e o regulamento relativos à segurança privada, suprimindo o requisito da nacionalidade. A Comissão retirou, portanto, a crítica relativa a esse requisito, mantendo, no entanto, as outras críticas.

Quanto à acção

- 17 Em apoio da sua acção, a Comissão invoca seis críticas relativas, essencialmente, aos requisitos exigidos pela legislação espanhola para o exercício da actividade de segurança privada em Espanha.
- 18 Essas críticas podem ser definidas do seguinte modo:
- 1) incompatibilidade com os artigos 43.º CE e 49.º CE do requisito segundo o qual a empresa de segurança privada deve ser sempre uma pessoa colectiva;
 - 2) incompatibilidade com os artigos 43.º CE e 49.º CE do requisito segundo o qual essa empresa deve possuir um capital social mínimo;
 - 3) incompatibilidade com os artigos 43.º CE e 49.º CE do requisito segundo o qual essa empresa deve prestar uma caução num organismo espanhol, a Caja General de Depósitos;
 - 4) incompatibilidade com os artigos 43.º CE e 49.º CE do requisito segundo o qual essa empresa deve empregar um número mínimo de assalariados;
 - 5) incompatibilidade com os artigos 43.º CE e 49.º CE do requisito segundo o qual é exigida uma autorização especial para o pessoal afecto à segurança que exerce a sua actividade em Espanha;

- 6) violação das Directivas 89/48 e 92/51, devido ao não reconhecimento das qualificações profissionais.

- 19 Antes de examinar a procedência de cada uma destas críticas, há que mencionar os argumentos avançados pelas partes a título preliminar, bem como recordar os princípios gerais definidos pela jurisprudência constante do Tribunal de Justiça.

Observações gerais

Argumentação das partes

- 20 A Comissão reconhece que as actividades de serviços de segurança privada não são objecto de uma harmonização a nível comunitário. No entanto, as disposições restritivas do direito espanhol na matéria não respeitam as exigências fundamentais, definidas pela jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, relativas aos artigos 43.º CE e 49.º CE. A Comissão contesta, em particular, a alegada proximidade entre a segurança privada e a segurança pública. Em sua opinião, a contribuição das empresas em causa para a manutenção da segurança pública não é diferente da que pode ser exigida a qualquer indivíduo. No presente processo, a Comissão sustenta que o facto de submeter uma empresa estrangeira de segurança privada às mesmas exigências que as impostas às empresas espanholas — sem ter em conta as obrigações, garantias e prescrições eventualmente já impostas à mesma empresa noutro Estado-Membro — constitui um entrave não justificado ao seu estabelecimento no território espanhol e um factor altamente dissuasivo da prestação de serviços transfronteiriços nesse sector, sobretudo no que respeita às pequenas e médias empresas.

- 21 Segundo o Governo espanhol, a segurança privada está intimamente ligada à segurança pública, da qual constitui um prolongamento. Assim, uma grande parte das actividades desse sector implica o uso de certos meios que não são, normalmente, autorizados (nomeadamente as armas). Estas actividades são igualmente susceptíveis de ter uma incidência séria no livre exercício dos direitos e das liberdades dos cidadãos. Por conseguinte, nesse sector, um Estado-Membro pode recorrer legitimamente a meios de intervenção e de controlo que não se justificam noutros domínios. Ora, uma vez que se trata de um sector não harmonizado a nível comunitário, a sua regulamentação nos outros Estados-Membros pode ser radicalmente diferente da regulamentação espanhola, daí a necessidade de fazer respeitar as exigências específicas que existem em Espanha, nomeadamente as ligadas ao problema do terrorismo.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 22 Na sua petição, a Comissão refere-se tanto ao artigo 43.º CE, que garante a liberdade de estabelecimento, como ao artigo 49.º CE, relativo à livre prestação de serviços. A esse propósito, deve recordar-se que o elemento-chave para delimitar os campos de aplicação respectivos destas duas disposições é a questão de saber se o operador económico em causa está ou não estabelecido no Estado-Membro em que ele propõe o serviço em questão (o Estado-Membro de acolhimento). Quando aí estiver estabelecido, a título principal ou secundário, a sua situação é abrangida pelo campo de aplicação do princípio da liberdade de estabelecimento, na acepção do artigo 43.º CE. Caso contrário, deve ser qualificado como «prestador transfronteiriço» e é abrangido pelo princípio da livre prestação de serviços, previsto no artigo 49.º CE (v., neste sentido, acórdãos de 30 de Novembro de 1995, Gebhard, C-55/94, Colect., p. I-4165, n.ºs 25 a 28, e de 11 de Dezembro de 2003, Schnitzer, C-215/01, Colect., p. I-14847, n.ºs 28 a 32). No quadro da presente acção, as disposições legislativas e regulamentares nacionais em causa parecem aplicar-se indistintamente tanto às empresas de segurança privada estabelecidas no território espanhol como às estabelecidas nos outros Estados-Membros e que exercem as suas actividades em Espanha de modo ocasional ou provisório.

- 23 Os serviços de segurança privada não são, actualmente, objecto de harmonização a nível comunitário. No entanto, se é verdade que, em tal situação, os Estados-Membros continuam, em princípio, a ser competentes para definir as condições de exercício das actividades nesse sector, não é menos verdade que devem exercer as suas competências nesse domínio no respeito das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado (v. acórdãos de 3 de Outubro de 2000, Corsten, C-58/98, Colect., p. I-7919, n.º 31; de 1 de Fevereiro de 2001, Mac Quen e o., C-108/96, Colect., p. I-837, n.º 24; e de 11 de Julho de 2002, Gräbner, C-294/00, Colect., p. I-6515, n.º 26).
- 24 Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o artigo 59.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 49.º CE) exige não só a eliminação de qualquer discriminação contra o prestador de serviços estabelecido noutra Estado-Membro, em razão da sua nacionalidade, mas também a supressão de qualquer restrição, ainda que indistintamente aplicada aos prestadores nacionais e aos de outros Estados-Membros, quando seja susceptível de proibir ou prejudicar mais as actividades do prestador estabelecido noutra Estado-Membro, onde preste legalmente serviços análogos (acórdãos de 9 de Agosto de 1994, Vander Elst, C-43/93, Colect., p. I-3803, n.º 14, e de 29 de Novembro de 2001, De Coster, C-17/00, Colect., p. I-9445, n.º 29).
- 25 Além disso, o Tribunal de Justiça já declarou que o referido artigo 59.º se opõe à aplicação de qualquer legislação nacional que tenha como efeito tornar a prestação de serviços entre Estados-Membros mais difícil do que a prestação de serviços puramente interna a um Estado-Membro (acórdão De Coster, já referido, n.º 30).
- 26 Deve recordar-se igualmente que qualquer medida nacional susceptível de prejudicar ou tornar menos atraente o exercício das referidas liberdades só pode justificar-se se preencher quatro requisitos: aplicar-se de maneira não discriminatória, responder a razões imperiosas de interesse geral, ser adequada para garantir a realização do objectivo que prossegue e não ir além do que é necessário para o atingir (v., nomeadamente, acórdãos de 31 de Março de 1993, Kraus, C-19/92, Colect., p. I-1663, n.º 32; de 4 de Julho de 2000, Haim, C-424/97, Colect., p. I-5123, n.º 57; e Mac Quen e o., já referido, n.º 26).

- 27 Regra geral, tal medida, quando se traduz na imposição de certas condições ao exercício dos direitos garantidos, só se pode justificar na medida em que o interesse geral invocado não seja salvaguardado pelas regras a que o prestador é submetido no Estado-Membro em que está estabelecido (acórdão Corsten, já referido, n.º 35). Por outras palavras, tal como salientou a advogada-geral no n.º 45 das suas conclusões, as autoridades do Estado-Membro de acolhimento devem, em princípio, ter em conta as condições que os operadores económicos em causa e os seus empregados já preenchem no seu país de origem.
- 28 Finalmente, no que respeita ao argumento do Governo espanhol sobre a aproximação entre o domínio da segurança privada e o da segurança pública, o Tribunal já decidiu que a excepção prevista no artigo 46.º, n.º 1, CE, que autoriza os Estados-Membros a manterem regimes especiais para os estrangeiros, justificados por razões de segurança pública, não se aplicava ao regime geral das empresas de segurança privada (acórdãos Comissão/Espanha, já referido, n.ºs 45 e 46, bem como de 9 de Março de 2000, Comissão/Bélgica, C-355/98, Colect., p. I-1221, n.ºs 28 e 30).

Quanto à primeira crítica, relativa à forma jurídica da empresa

Argumentação das partes

- 29 Segundo a Comissão, a obrigação de uma empresa de segurança privada ser uma pessoa colectiva na quase totalidade dos casos significa que uma pessoa estabelecida noutro Estado-Membro, e que aí preste legalmente serviços como os que estão em causa, é forçada a constituir uma pessoa colectiva para poder exercer as suas actividades em Espanha, mesmo a título temporário e ocasional. Essa exigência, não tendo, em princípio, nenhuma ligação directa com a própria actividade da empresa,

não é útil para garantir a protecção dos destinatários dos referidos serviços e a manutenção da segurança pública. Todas as exigências impostas pela regulamentação espanhola podem ser efectivamente preenchidas sem que a empresa seja uma pessoa colectiva.

- 30 O Governo espanhol replica que a eventual prestação dos serviços em questão por pessoas singulares cria não só toda uma série de problemas práticos mas é também inaceitável do ponto de vista da segurança pública. Em primeiro lugar, a fim de permitir às pessoas singulares prestar todos os serviços controvertidos, é necessário rever as obrigações existentes em matéria de detenção de armas, que, em Espanha, são muito rigorosas. Em segundo lugar, a prestação de certos serviços por uma pessoa singular exclui a possibilidade de uma comunicação efectiva entre o vigia e a sede da sociedade, comunicação que pode ser de importância vital para a segurança das pessoas protegidas e a do próprio vigia. Em terceiro lugar, há risco de confusão devido à diversidade dos uniformes do pessoal. De maneira geral, o aligeirar das referidas regras diminui as garantias de segurança consideradas adequadas pelas autoridades espanholas.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 31 Deve recordar-se de imediato que, a propósito de uma regulamentação análoga à regulamentação espanhola criticada pela Comissão, o Tribunal de Justiça já decidiu que o requisito segundo o qual uma empresa de segurança privada devia ter a forma de uma pessoa colectiva para poder exercer as suas actividades constituía uma restrição contrária aos artigos 43.º CE e 49.º CE (acórdão de 29 de Abril de 2004, Comissão/Portugal, C-171/02, Colect., p. I-5645, n.ºs 41 a 44).

- 32 No presente processo, para justificar essa restrição, o Governo espanhol invoca a protecção da segurança dos destinatários dos serviços em questão e do resto da população. Ora, pelas razões expostas de forma mais ampla pela advogada-geral no n.º 52 das suas conclusões, a exigência de personalidade colectiva não constitui uma medida adequada que permita atingir os objectivos prosseguidos. Com efeito, nenhum dos problemas práticos enumerados por esse governo está directamente ligado à forma jurídica da empresa.
- 33 Nestas condições, a primeira crítica é fundada.

Quanto à segunda crítica, relativa à exigência de um capital social mínimo

Argumentação das partes

- 34 A Comissão alega que, para poder estabelecer-se em Espanha ou para aí prestar serviços transfronteiriços, uma empresa estrangeira de segurança privada está submetida à exigência de um capital social mínimo. Ora, essa exigência não pode ser justificada por considerações de segurança pública nem pela protecção dos destinatários dos serviços em causa. Com efeito, as empresas de segurança privada dos outros Estados-Membros satisfazem aparentemente esses objectivos sem estarem submetidas ao requisito de um capital social específico.
- 35 O Governo espanhol lembra que, sendo os serviços de segurança privada um sector não harmonizado a nível comunitário, podem existir diferenças muito significativas entre o Reino de Espanha e os outros Estados-Membros, nomeadamente, no que diz respeito às modalidades do porte e uso de armas. Ora, tendo em conta a situação particular desse Estado-Membro face à ameaça terrorista, ele tem fundamento para

adoptar exigências mais rigorosas do que os outros Estados-Membros. Embora seja verdade que, em Espanha, as empresas de segurança privadas estão também submetidas a duas garantias suplementares, ou seja, à prestação de caução e ao seguro obrigatórios, cada uma delas tem uma função específica. Todavia, essas duas garantias não são suficientes, portanto, por si sós, para atingir os objectivos pretendidos de segurança e de protecção dos cidadãos.

Apreciação do Tribunal de Justiça

36 Quanto a este aspecto, o Tribunal de Justiça julgou já no sentido de que o requisito de possuir um capital social mínimo, imposto às empresas de segurança privada, infringia os artigos 43.º CE e 49.º CE (acórdão Comissão/Portugal, já referido, n.ºs 53 a 57). As justificações invocadas pelo Governo espanhol, nomeadamente, a ameaça terrorista específica existente em Espanha, não têm nenhuma ligação directa com o montante do capital social da empresa e não explicam as restrições à livre prestação de serviços e à liberdade de estabelecimento.

37 De resto, há meios menos coercivos que permitem atingir o objectivo da protecção dos destinatários das prestações em questão, como a prestação de uma caução ou a subscrição de um contrato de seguro. Mesmo que, como sustenta o Governo espanhol, em certas situações, cada uma dessas duas medidas possa revelar-se, por si só, insuficiente, existe sempre a possibilidade de aplicar cumulativamente as duas. O Governo espanhol não apresentou, portanto, argumentos susceptíveis de demonstrar como é que as duas referidas medidas não são suficientes para cumprir os objectivos de segurança e de protecção dos cidadãos.

38 Nestas condições, a segunda crítica é igualmente fundada.

Quanto à terceira crítica, respeitante ao depósito de uma caução num organismo espanhol

Argumentação das partes

39 A Comissão compreende o objectivo principal dessa exigência, que é o de ter à disposição das autoridades espanholas somas que garantam a cobertura dos riscos ligados a eventuais responsabilidades, ou quando for aplicada uma coima. No entanto, sustenta que esse requisito é desproporcionado em relação às finalidades que prossegue. Em especial, as disposições nacionais não permitem ter em conta o eventual pagamento de uma caução no Estado-Membro de origem da empresa, o que, em princípio, deveria ser suficiente.

40 Para o Governo espanhol, o pagamento de uma caução ou a subscrição de um contrato de seguro são meios legítimos para garantir a protecção dos destinatários dos serviços em causa. Na verdade, o regulamento relativo à segurança privada impõe às empresas em causa a obrigação de subscrever um contrato de seguro de responsabilidade civil. Todavia, tendo em conta os factores económicos próprios do mercado de seguros, esse meio apenas pode proporcionar uma garantia limitada. Por outras palavras, a função da caução é complementar, mas não substitui a das duas outras medidas de garantia, isto é, o capital social mínimo e o seguro.

Apreciação do Tribunal de Justiça

41 Deve salientar-se que a obrigação de depositar uma caução na Caja General de Depósitos, como prevista no direito espanhol, é susceptível de prejudicar ou de tornar menos atraentes o exercício da liberdade de estabelecimento e o da livre

prestação de serviços, na acepção dos artigos 43.º CE e 49.º CE. Com efeito, ela torna a prestação de serviços ou a constituição de uma filial ou de um estabelecimento secundário em Espanha mais onerosas para as empresas de segurança privada estabelecidas noutros Estados-Membros do que para as estabelecidas em Espanha. Deve determinar-se se esse requisito se justifica.

42 O Tribunal de Justiça já julgou expressamente que a constituição de uma garantia restringe menos a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços do que a fixação de um capital social mínimo para assegurar a protecção dos credores (acórdão Comissão/Portugal, já referido, n.º 55).

43 No entanto, é jurisprudência constante que um entrave como este só pode ser justificado na medida em que o interesse geral invocado não esteja já salvaguardado pelas regras a que o prestador está submetido no Estado-Membro onde se encontra estabelecido (v. acórdão Corsten, já referido, n.º 35). Ora a regulamentação espanhola em causa exige o depósito da caução num organismo espanhol, a Caja General de Depósitos, sem ter em conta uma eventual garantia constituída no Estado-Membro de origem. Por outro lado, no estado actual do desenvolvimento dos mecanismos de cobrança transfronteiriça dos créditos e da execução das sentenças estrangeiras no seio da União Europeia, tal rigor revela-se desproporcionado. A obrigação de depositar uma caução ultrapassa o que é necessário para assegurar a protecção adequada dos credores.

44 Na verdade, resulta das observações do Governo espanhol que este se declarou disposto a tomar em consideração as cauções depositadas nos organismos financeiros dos outros Estados-Membros, na condição de afectar e ter à sua disposição as somas relativas às actividades exercidas no território espanhol. A este propósito, deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado e que as

mudanças posteriormente ocorridas não poderão ser tidas em conta pelo Tribunal (v., nomeadamente, acórdãos de 30 de Janeiro de 2002, Comissão/Grécia, C-103/00, Colect., p. I-1147, n.º 23, e de 30 de Maio de 2002, Comissão/Itália, C-323/01, Colect., p. I-4711, n.º 8). Aliás, trata-se de uma simples declaração do Governo demandado e não de uma medida legislativa ou regulamentar concreta.

45 Nestas condições, a terceira crítica é fundada.

Quanto à quarta crítica, relativa ao número mínimo de assalariados

Argumentação das partes

46 Segundo a Comissão, qualquer empresa estrangeira que preste legalmente serviços de segurança privada no seu Estado-Membro de estabelecimento, mas que não disponha do número de assalariados requerido pela legislação espanhola, é obrigada a aumentar os seus efectivos, mesmo que as suas próprias actividades o não exijam. Esse requisito tem um efeito dissuasor, em particular, para as pequenas e médias empresas, no que respeita ao exercício tanto do direito de criar estabelecimentos secundários como da livre prestação de serviços transfronteiriços. Os artigos 43.º CE e 49.º CE proibem a aplicação dessa legislação a uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, sem que as autoridades espanholas tomem em conta as obrigações idênticas ou, pelo menos, comparáveis, já cumpridas por essa empresa no seu país de estabelecimento.

47 O Governo espanhol salienta o compromisso assumido pelas autoridades espanholas, de reduzir, de forma geral, em 50% as exigências mínimas em matéria de meios humanos, materiais e técnicos. As exigências legislativas relativas ao número de assalariados no domínio do transporte de explosivos seriam, pelo contrário, justificadas por considerações de segurança, particularmente ligadas à situação espanhola.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 48 A título preliminar, há que salientar que as disposições que fixam um número mínimo de pessoas empregadas pelas empresas de segurança são analisadas como um entrave à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, na medida em que tornam mais onerosa a constituição de estabelecimentos secundários ou de filiais em Espanha e dissuadem empresas de segurança privada estrangeiras de proporem os seus serviços no mercado espanhol.
- 49 Quanto à justificação dessa restrição, há que recordar que o simples facto de um Estado-Membro impor regras menos rigorosas do que as aplicáveis noutro Estado-Membro não significa, por si só, que estas últimas sejam desproporcionadas e incompatíveis com o direito comunitário (acórdãos de 10 de Maio de 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, Colect., p. I-1141, n.º 51; de 12 de Dezembro de 1996, *Reisebüro Broede*, C-3/95, Colect., p. I-6511, n.º 42; *Mac Quen e o.*, já referido, n.ºs 33 e 34; bem como *Gräbner*, já referido, n.ºs 46 e 47).
- 50 Com excepção dos transportes de explosivos, o Governo espanhol não demonstrou de forma circunstanciada que o número mínimo de assalariados exigido pela legislação em vigor não ultrapassa o que é necessário para atingir o objectivo prosseguido, isto é, garantir o nível pretendido de segurança em matéria de transporte de objectos de valor e de objectos perigosos, bem como de instalação e de manutenção de sistemas de segurança e de alarme. Nessa medida, a quarta crítica deve ser, portanto, considerada fundada.
- 51 Quanto à exigência de um número mínimo de assalariados nas empresas que se dedicam ao transporte de explosivos, prevista no ponto 2, alínea b), do anexo do regulamento relativo à segurança privada, deve reconhecer-se que ela é justificada.

Com efeito, à luz das considerações relativas à segurança, invocadas pelo Governo espanhol, essa exigência parece adequada à realização desse objectivo, sem ultrapassar o que é necessário para o realizar.

- 52 Assim, a quarta crítica não procede na medida em que a referida legislação espanhola exige um número mínimo de assalariados às empresas que desenvolvem as suas actividades no domínio do transporte ou da distribuição de explosivos.

Quanto à quinta crítica relativa à autorização do pessoal

Argumentação das partes

- 53 A Comissão lembra que, em Espanha, os membros do pessoal de uma empresa estrangeira de segurança privada devem, em todos os casos, obter uma autorização administrativa específica. No entanto, não existe nenhuma cláusula de reconhecimento de uma autorização já emitida no Estado-Membro de estabelecimento da empresa em questão, mesmo que as exigências na matéria nele vigente sejam similares às que estão em vigor em Espanha. Essa formalidade constitui um importante entrave à livre prestação de serviços, dado que uma empresa estrangeira não pode transferir para Espanha pessoal autorizado no seu Estado de estabelecimento.
- 54 O Governo espanhol explica que a regulamentação nacional exige ao pessoal de segurança privada a formação mais longa a nível europeu. As suas exigências são, portanto, muito diferentes das que estão em vigor nos outros Estados-Membros, de forma que, em princípio, não pode haver «exigências análogas» que permitam a comparação dos regimes jurídicos.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 55 O Tribunal de Justiça já se pronunciou no sentido de que o requisito segundo o qual os membros do pessoal de uma empresa de segurança privada devem obter uma nova autorização específica no Estado-Membro de acolhimento constituía uma restrição não justificada à livre prestação de serviços dessa empresa, na acepção do artigo 49.º CE, na medida em que não tinha em conta os controlos ou verificações já efectuados no Estado-Membro de origem (acórdãos Comissão/Portugal, já referido, n.º 66, e de 7 de Outubro de 2004, Comissão/Países Baixos, C-189/03, Colect., p. I-9289, n.º 30).
- 56 Da mesma forma, quanto à liberdade de estabelecimento na acepção do artigo 43.º CE, o referido requisito pode tornar mais difícil a constituição de um estabelecimento secundário no Estado-Membro de acolhimento. Constitui, portanto, um entrave ao exercício, pelas empresas de segurança privada estrangeiras, da sua liberdade de estabelecimento em Espanha.
- 57 No que respeita à justificação desse entrave, o Tribunal de Justiça decidiu que, em caso de estabelecimento noutro Estado-Membro, uma empresa é, em princípio, obrigada a preencher os mesmos requisitos que os que vigoram para os nacionais do Estado-Membro de acolhimento (acórdão Gebhard, já referido, n.º 36). Sendo assim, a aplicação geral de um procedimento de autorização administrativa às empresas de segurança estrangeiras não é, enquanto tal, contrária ao artigo 43.º CE. No entanto, como notou, com razão, a advogada-geral, nos n.ºs 84 e 85 das suas conclusões, a regulamentação espanhola não prevê a possibilidade de se tomarem em conta as exigências que os diferentes membros do pessoal dessas empresas já preenchem no seu Estado-Membro de origem. Ora, esse rigor ultrapassa o que é necessário para atingir o objectivo legítimo de controlo do referido pessoal.

- 58 O argumento do Governo espanhol, segundo o qual as suas exigências são muito diferentes das que estão em vigor nos outros Estados-Membros, de forma que não pode, em princípio, haver «exigências análogas» que permitam uma comparação dos respectivos regimes jurídicos, é desprovido de pertinência.
- 59 Nestas condições, a quinta crítica também é fundada.

Quanto à sexta crítica, respeitante ao reconhecimento das qualificações profissionais

Argumentação das partes

- 60 A Comissão recorda que as profissões regidas pelo regulamento relativo à segurança privada são profissões regulamentadas nos termos das Directivas 89/48 e 92/51, na medida em que o seu exercício está subordinado à posse de certas qualificações. Todavia, essas profissões não figuravam nas listas anexadas aos decretos que transpõem estas duas directivas para o direito interno, e nenhuma outra disposição do direito espanhol prevê a possibilidade de reconhecimento das qualificações obtidas na matéria nos outros Estados-Membros. A Comissão lembra que, em razão da sua validade permanente e não limitada no tempo, a habilitação exigida pela regulamentação espanhola constitui realmente um «atestado de competência» previsto pela Directiva 92/51.
- 61 Segundo o Governo espanhol, nenhuma das referidas directivas foi infringida. Com efeito, nem o acesso às profissões do sector da segurança privada nem o seu exercício estão subordinados à posse de qualquer «atestado de competência». Quanto à formação exigida pela legislação nacional, só é adquirida após o recrutamento do interessado. Além disso, e contrariamente ao que sustenta a

Comissão, a habilitação exigida pela lei relativa à segurança privada é limitada no tempo. Com efeito, nos termos do artigo 10.º da referida lei, quando um membro do pessoal de uma empresa de segurança privada «ficar inactivo por um período superior a dois anos, deve submeter-se a novas provas para poder exercer as suas funções». Por conseguinte, não se trata de um «atestado de competência», e a situação visada pela crítica não é abrangida pelo campo de aplicação das Directivas 89/48 e 92/51.

Apreciação do Tribunal de Justiça

62 Há que reconhecer de imediato que a Comissão alega um incumprimento, simultaneamente, da Directiva 89/48 e da Directiva 92/51. Todavia, deve recordar-se que estas duas directivas têm um campo de aplicação diferente. Em particular, a Directiva 89/48 é relativa aos diplomas de ensino superior que sancionam formações profissionais com uma duração mínima de três anos. Todavia, não resulta da petição apresentada pela Comissão que as qualificações que devem ter, em Espanha, os membros do pessoal das empresas de segurança privada e os detectives privados pressupõem que estes tenham cumprido uma formação no ensino superior com uma duração de três anos no mínimo. A Comissão não demonstrou, portanto, em que medida e como é que as referidas profissões são abrangidas pelo campo de aplicação da Directiva 89/48.

63 No respeitante à Directiva 92/51, as partes estão de acordo em dizer que o pessoal de segurança das empresas de segurança privada exerce em Espanha uma profissão regulamentada na acepção do artigo 1.º, alínea f), desta directiva. Todavia, a fim de determinar se a referida directiva é aplicável a essa actividade, deve ser apurado se, segundo a regulamentação espanhola, a concessão de uma autorização administrativa ao pessoal de segurança privada está subordinada à posse de um atestado de competência na acepção do artigo 1.º, alínea c), da mesma directiva. Ora, como referiu, com razão, a advogada-geral, nos n.ºs 96 a 100 das suas conclusões, a

Comissão não indicou com clareza quais são, precisamente, os atestados de competência formais exigidos pelas autoridades espanholas no domínio da segurança privada. Por isso, a crítica respeitante à Directiva 92/51 é igualmente infundada, na medida em que visa esse domínio.

64 Em contrapartida, quanto à profissão de detective privado, o artigo 54.º, n.º 5, alínea c), do regulamento relativo à segurança privada exige que as pessoas em causa sejam titulares de um diploma de detective privado. A concessão desse diploma está subordinada aos requisitos de possuir um certo nível de formação, de ter frequentado cursos especiais e de ter passado nos exames em conformidade com as disposições regulamentares específicas. Deve reconhecer-se que, mesmo que esse documento não constitua um «diploma» na acepção rigorosa do termo, no sentido de que não exige uma formação de um ano pelo menos, corresponde sem dúvida alguma ao conceito de «atestado de competência», na acepção do artigo 1.º, alínea c), primeiro travessão, da Directiva 92/51, na medida em que é emitido na sequência de uma apreciação das qualidades pessoais, das aptidões ou dos conhecimentos do interessado, essenciais para o exercício das profissões em causa. A regulamentação espanhola é abrangida, portanto, pelo campo de aplicação da directiva.

65 Ora, há que reconhecer que, no que respeita à profissão de detective privado, não existe actualmente em Espanha nenhum sistema de reconhecimento mútuo das qualificações profissionais, contrariamente às exigências da Directiva 92/51.

66 Nestas condições, a sexta crítica é fundada na medida em que incide sobre o reconhecimento dos atestados de competência profissional para o exercício da actividade de detective privado.

Quanto às despesas

- 67 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. No presente processo, a Comissão pediu a condenação do Reino de Espanha. Dado que a primeira, a segunda, a terceira e a quinta crítica feitas pela Comissão são fundadas, há que condená-lo nas despesas a elas atinentes.
- 68 Quanto à crítica relativa à nacionalidade, que foi retirada pela Comissão, cada uma das partes pediu que a outra fosse condenada nas despesas. Deve, portanto, aplicar-se o artigo 69.º, n.º 5, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, sendo a Comissão condenada nas despesas, a menos que se mostre justificado imputá-las ao demandado, devido à sua atitude. Ora, como a advogada-geral expôs, com razão, nos n.ºs 109 e 110 das suas conclusões, visto que o Reino de Espanha alterou tardiamente o regulamento relativo à segurança privada, a sua atitude deu origem à acção da Comissão. Nestas condições, devem ser imputadas a esse Estado-Membro as despesas relativas à crítica retirada.
- 69 Face ao que precede, e dada a circunstância de que, no que respeita à quarta e à sexta crítica, a acção da Comissão foi julgada procedente apenas parcialmente, deve condenar-se o Reino de Espanha em três quartos das despesas da Comissão e decidir que, quanto ao restante, cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) decide que:

- 1) **Ao manter em vigor disposições da Lei n.º 23/1992, de 30 de Julho de 1992, relativa à segurança privada, e do Real Decreto n.º 2364/1994, de 9 de Dezembro de 1994, que aprova o regulamento relativo à segurança privada, que impõem às empresas estrangeiras de segurança privada uma série de requisitos para exercerem as suas actividades em Espanha, concretamente a obrigação:**
 - **de serem constituídas sob a forma de pessoa colectiva;**

 - **de disporem de um capital social mínimo determinado;**

 - **de pagarem uma caução num organismo espanhol;**

 - **de empregarem um número mínimo de assalariados, na medida em que a empresa em questão exerça as suas actividades noutros domínios que não o do transporte e da distribuição de explosivos;**

 - **geral, relativa aos membros do seu pessoal, de serem titulares de uma autorização administrativa especial emitida pelas autoridades espanholas; e**

ao não adoptar as disposições necessárias para assegurar o reconhecimento dos atestados de competência profissional para o exercício da actividade de detective privado, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem, por um lado, por força dos artigos 43.º CE e 49.º CE e, por outro, por força da Directiva 89/48/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, relativa a um sistema geral de reconhecimento dos diplomas de ensino superior que sancionam formações profissionais com uma duração mínima de três anos, e da Directiva 92/51/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa a um segundo sistema geral de reconhecimento das formações profissionais, que completa a Directiva 89/48.

- 2) **A acção é julgada improcedente quanto ao restante.**

- 3) **O Reino de Espanha é condenado em três quartos das despesas da Comissão das Comunidades Europeias e suportará as suas próprias despesas.**

- 4) **A Comissão das Comunidades Europeias suportará um quarto das suas próprias despesas.**

Assinaturas