

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 15 de febrero de 2001¹

1. El presente es el tercer asunto en el que la Comisión pide que se declare que un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones derivadas del Tratado, al regular las actividades de seguridad privada de modo tal que obstaculiza la libertad de circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.² Las disposiciones italianas controvertidas son las que exigen que las empresas de seguridad privada y los guardias de seguridad privada sean de nacionalidad italiana y el único problema parece ser si tal exigencia puede justificarse en razón de que sus actividades están relacionadas con el ejercicio del poder público.

Antecedentes y procedimiento

El Derecho italiano regulador de las actividades de seguridad privada

2. Las actividades de que se trata están regidas en Italia por el Testo unico delle

leggi di pubblica sicurezza (Texto refundido de las leyes sobre seguridad pública, en lo sucesivo «la Ley de seguridad pública»), aprobado por Real Decreto de 18 de junio de 1931, y por sus reglamentos de ejecución. Son relevantes en particular las siguientes disposiciones.

3. El artículo 133 de la Ley de seguridad pública permite que las personas físicas o jurídicas o, con la autorización del Prefetto, sus asociaciones, contraten guardias privados para la vigilancia y protección de sus bienes. Según el artículo 134, tales servicios no pueden ser prestados sin licencia del Prefetto y las licencias no pueden ser concedidas a personas físicas o jurídicas que no tengan nacionalidad italiana. El artículo 134 dispone además que no puede concederse licencia «para actividades que supongan el ejercicio de funciones públicas o la facultad de restringir la libertad individual». Conforme al artículo 136, la licencia puede ser denegada o revocada por motivos de orden o seguridad públicos. El artículo 138 establece ciertos requisitos específicos para los guardias de seguridad, incluido el de la nacionalidad italiana. En virtud del artículo 139, las empresas de seguridad y sus agentes están obligados a prestar ayuda a la Sicurezza Pubblica (policía nacional), y atender todo requerimiento

1 — Lengua original: inglés.

2 — Los dos anteriores fueron los asuntos en los que se dictaron las sentencias de 29 de octubre de 1998, Comisión/España (C114/97, Rec. p. I-6717), y de 9 de marzo de 2000, Comisión/Bélgica (C-355/98, Rec. p. I-1221).

de sus funcionarios o agentes, o de los de la policía judicial. pender inmediatamente en sus funciones al guardia que no las cumpla.

4. Con arreglo al artículo 250 del Reglamento de ejecución de la Ley de seguridad pública,³ en su versión modificada, los guardias de seguridad privada deben jurar lealtad a la República Italiana y a su Jefe de Estado, cumplir fielmente las leyes y desempeñar las funciones conferidas con diligencia, sentido del deber y con el único fin del interés público. Por esa razón son llamados *guardie particolari giurate* (guardias jurados de seguridad privada). Conforme al artículo 254 del mismo Reglamento, estos guardias jurados deben portar un uniforme o insignia aprobados por el Prefetto. El artículo 255 dispone que pueden redactar informes relativos al ejercicio de los deberes que les están asignados, que deben considerarse probatorios en los procesos judiciales, salvo prueba en contra. Según el artículo 256, pueden portar armas pero deben obtener un licencia específica para ello.

5. Un Real Decreto-Ley de 26 de septiembre de 1935 atribuye la supervisión directa de las actividades de los guardias de seguridad privada al Questore (jefe provincial de policía), quien ha de aprobar y puede modificar las reglas e instrucciones que rigen el ejercicio de sus deberes. Una vez aprobadas, estas reglas e instrucciones son obligatorias y el Questore puede sus-

6. Otro Real Decreto-Ley de 12 de noviembre de 1936 regula las empresas de seguridad privada. Estas también se hallan bajo la supervisión del Questore, quien ostenta potestades disciplinarias sobre los guardias privados al servicio de aquéllas, incluida la suspensión y la retirada de cualesquiera armas en su posesión.

7. La jurisprudencia italiana ha reconocido a los guardias jurados de seguridad privada determinadas facultades de detención que exceden de las propias de un particular. El artículo 380 del Código italiano de enjuiciamiento criminal obliga a todo funcionario de la policía judicial a detener a un infractor hallado *in flagrante delicto*, si se trata de ciertos delitos graves, y el artículo 383 autoriza a toda persona a practicar la detención en los mismos supuestos, con la obligación de poner inmediatamente al infractor a disposición de la policía. En tales casos, parece que los guardias privados tienen las mismas facultades que cualquier otro particular. Sin embargo, el artículo 381 del mismo Código también autoriza, pero no obliga, a los funcionarios de la policía judicial a practicar detenciones *in flagrante delicto* en el supuesto de determinados delitos de menor gravedad. En estos casos, los particulares carecen de la facultad de detención, si bien la Corte Suprema di Cassazione ha declarado que los guardias jurados de seguridad privada disponen de esa facultad en el ejercicio de sus deberes de vigilancia de la propiedad privada.

3 — Aprobado por Real Decreto de 6 de mayo de 1940.

Las disposiciones del Tratado

8. El artículo 39 CE ordena asegurar la libertad de circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad y dispone que esta libertad supone la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo. Pueden sin embargo estar justificadas ciertas limitaciones por razones de orden público, seguridad y salud públicas, y las disposiciones de este artículo no son aplicables a los empleos en la administración pública.

9. Conforme al artículo 43 CE, están prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro, como igualmente lo están las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales. La libertad de establecimiento comprende el derecho a acceder a las actividades no asalariadas y a ejercerlas y el derecho a constituir y gestionar empresas en las mismas condiciones que las aplicadas a los nacionales del país de establecimiento.

10. Sin embargo, con arreglo al artículo 45 CE, esa prohibición no es aplicable a las actividades que en un Estado miembro estén relacionadas, aunque sólo sea ocasionalmente, con el ejercicio del poder público. Y en virtud del artículo 46 CE, apartado 1, no queda prejudgada la aplica-

bilidad de las disposiciones que prevean un régimen especial para los extranjeros por razones de orden público, seguridad y salud públicas.

11. Finalmente, aunque también son aplicables, en virtud del artículo 55, los artículos 45 y 46, apartado 1, el artículo 49 CE prohíbe las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación.

La sentencia en el asunto Comisión/España

12. El 29 de octubre de 1998 el Tribunal de Justicia dictó sentencia en el asunto Comisión/España,⁴ declarando que el Reino de España había incumplido los actuales artículos 39 CE, 43 CE y 49 CE, al supeditar la concesión de la autorización para ejercer actividades de seguridad privada a las empresas de seguridad a los requisitos de tener la nacionalidad española y de que sus administradores y directores tuvieran su residencia en España y de que su personal de seguridad tuviera la nacionalidad española.

4 — Citado en la nota 2.

13. En primer lugar, el Tribunal de Justicia rechazó la tesis de que las empresas de seguridad privada formaran parte de la administración pública y, seguidamente, examinó si su actividad implicaba un ejercicio del poder público. Señaló que⁵ la excepción referida a las actividades relacionadas con el ejercicio del poder público debe limitarse a lo estrictamente necesario para salvaguardar los intereses cuya protección está permitida a los Estados miembros y que, por su parte, las actividades deben estar relacionadas directa y específicamente con el ejercicio del poder público. Indicó que las empresas de seguridad privada y su personal llevan a cabo las misiones de vigilancia y protección sobre la base de relaciones jurídico-privadas. Carecen de poderes coercitivos, si bien pueden ser requeridas a contribuir al mantenimiento de la seguridad pública, al igual que cualquier individuo. Al asistir a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cumplen únicamente una función auxiliar. Por consiguiente, la excepción no podía aplicarse.⁶

14. El Tribunal de Justicia también desestimó la alegación según la cual el requisito de nacionalidad discutido podía justificarse por razones de orden y seguridad públicos. Estos motivos, declaró, no podían justificar una exclusión general del acceso a determinadas actividades. Antes bien, su objeto es permitir que el Estado deniegue el acceso o

la estancia en su territorio a personas que por sí mismas constituyan un peligro para el orden o la seguridad públicos.⁷

15. El Tribunal de Justicia ha confirmado posteriormente el criterio adoptado en el asunto antes referido en relación con las actividades de seguridad privada, en la sentencia Comisión/Bélgica,⁸ que se refería a restricciones basadas indirectamente, y no de forma directa, en la nacionalidad.

Procedimiento

16. En 1994, la Comisión solicitó a las autoridades italianas que facilitaran información complementaria sobre las normas de las que se trata en el presente asunto. Habiendo recibido una respuesta en 1995, consideró que dichas normas eran incompatibles con el Derecho comunitario e instó a aquellas autoridades a presentar sus observaciones según lo previsto en el artículo 169, párrafo primero, del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE). Al no haber recibido respuesta a su carta dentro del plazo señalado, la Comisión envió al Gobierno italiano un dictamen motivado, conforme a la misma disposición, en el sentido de que los requisitos de nacionalidad de la legislación italiana controvertida eran contrarios al Derecho comunitario y

5 — Según jurisprudencia reiterada: sentencia de 21 de junio de 1974, *Reyners* (2/74, Rec. p. 631), apartado 45; sentencia de 15 de marzo de 1988, *Comisión/Grecia* (147/86, Rec. p. 1637), apartado 7, y sentencia de 13 de julio de 1993, *Thijssen* (42/92, Rec. p. I-4047), apartado 8.

6 — Véanse los apartados 33 a 39 de la sentencia.

7 — Véanse los apartados 40 a 43 de la sentencia.

8 — Citada en la nota 2.

exigió al Gobierno la adopción de las medidas necesarias para ajustar dicha legislación al ordenamiento comunitario en un plazo de dos meses. Después de una respuesta que consideró insatisfactoria, la Comisión interpuso este recurso el 29 de julio de 1999.

17. La Comisión alega, en esencia, que la República Italiana ha infringido los artículos 39 CE, 43 CE y 49 CE, al disponer que las actividades de seguridad privada pueden ser ejercidas tan sólo por empresas de nacionalidad italiana y que únicamente los ciudadanos italianos pueden ser empleados como guardias jurados de seguridad privada.

Análisis

Incompatibilidad de principio con las disposiciones del Tratado

18. La República Italiana no ha rebatido la alegación de que los requisitos de nacionalidad controvertidos están, en principio, prohibidos por cada uno de los tres artículos del Tratado invocados por la Comisión. No creo que dicha alegación pueda rebatirse.

19. Del tenor literal de los artículos 39 CE y 43 CE se sigue directamente que los Estados miembros no pueden, en principio, exigir un requisito de nacionalidad como presupuesto para el ejercicio de una determinada actividad, sea por cuenta ajena o por cuenta propia. Además, al prohibir las restricciones a la apertura de agencias o sucursales por los nacionales de un Estado miembro, el artículo 43 impide que un Estado miembro establezca cualquier regla que obligue a las sociedades que tengan la nacionalidad de otro Estado miembro a constituir una filial según el ordenamiento del primer Estado miembro.

20. Es cierto que el artículo 49 parece prohibir expresamente sólo las restricciones basadas en los respectivos lugares de establecimiento del prestador y del destinatario de un servicio, sin referencia a la nacionalidad, pero basta reflexionar un momento para apreciar que cualquier requisito relativo a la nacionalidad del prestador del servicio originará un abrumador efecto restrictivo en la prestación transfronteriza de servicios. Es más, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que el artículo 49 prohíbe la discriminación por razón de la nacionalidad.⁹

21. Las normas italianas que dieron lugar a la interposición de este recurso por la Comisión también exigen que las empresas y los guardias de seguridad sean titulares de

⁹ — Véanse, por ejemplo, la sentencia de 3 de diciembre de 1974, Van Binsbergen (33/74, Rec. p. 1299), apartado 25, y las sentencias de 4 de diciembre de 1986 en los asuntos de coaseguro: Comisión/Francia (220/83, Rec. p. 3663), apartado 16; Comisión/Dinamarca (252/83, Rec. p. 3713), apartado 16; Comisión/Alemania (205/84, Rec. p. 3755), apartado 25, y Comisión/Irlanda (206/84, Rec. p. 3817), apartado 16.

una licencia emitida por las autoridades italianas. El Tribunal de Justicia ha considerado igualmente que tal requisito constituye, en principio, una restricción de la libre prestación de servicios.¹⁰ El hecho de que los guardias estén obligados a prestar un juramento de naturaleza similar, e incluso superior, puesto que el juramento incluye un compromiso de lealtad al Estado italiano, puede constituir un requisito indirecto de nacionalidad.

Artículo 39 CE

24. En la vista, el Gobierno italiano manifestó, y lo confirmó respondiendo a una pregunta, que los guardias jurados de seguridad privada no pueden trabajar por cuenta propia, sino que siempre deben trabajar por cuenta ajena.

25. Así pues, parece que la excepción de «poder público» no es viable en relación con los requisitos de nacionalidad de los guardias.

Ejercicio del poder público

22. La defensa del Gobierno italiano se basa exclusivamente en la excepción contenida en el artículo 45 CE respecto a las actividades «relacionadas, aunque sólo sea de manera ocasional, con el ejercicio del poder público».

23. Este artículo, interpretado junto con el artículo 55, se aplica a las restricciones de la libertad de establecimiento o de la libre prestación de servicios, pero no a las restricciones a la libertad de circulación de los trabajadores.

26. Es cierto que, en varias sentencias, el Tribunal de Justicia ha interpretado el artículo 39 CE, apartado 4, de modo que concuerde con el artículo 45. En la sentencia Comisión/Italia,¹¹ por ejemplo, el Tribunal de Justicia señaló que la excepción se aplicaba a las funciones «que suponen el ejercicio del poder público o la defensa de los intereses generales del Estado». No obstante, lo cierto es que el artículo 39, apartado 4, está expresamente limitado a «los empleos en la administración pública». El Tribunal de Justicia ha interpretado que esta frase no incluye a todos los empleos públicos. Por tanto, *a fortiori*, por tanto, no es concebible que abarque el empleo al servicio de una persona física o jurídica privada, cualesquiera que sean las funciones del empleado.

10 — Véanse, por ejemplo, la sentencia de 9 de agosto de 1994, Vander Elst (C-43/93, Rec. p. I-3803), apartado 15; y Comisión/Bélgica, citada en la nota 2, apartado 35.

11 — Sentencia de 16 de junio de 1987 (225/85, Rec. p. 2625), apartado 10; véase también la sentencia de 17 de diciembre de 1980, Comisión/Bélgica (149/79, Rec. p. 3881), apartados 10 y 11.

27. También es cierto, como resulta del artículo 5 del Real Decreto-Ley de 12 de noviembre de 1936, que los guardias jurados de seguridad privada pueden ser empleados no sólo por las empresas de seguridad regidas por dicho Decreto-Ley y por otras empresas o asociaciones privadas, sino también por entes públicos. Ahora bien, aun cuando las facultades o los deberes de tales guardias en un empleo público pudieran estar comprendidos en el artículo 39 CE, apartado 4, el requisito de nacionalidad discutido no se limita a estos supuestos.

28. En consecuencia, con independencia de la naturaleza de las facultades y deberes de los guardias jurados de seguridad privada, el requisito de nacionalidad aplicado a tales guardias al servicio de empresas privadas es, a mi juicio, contrario al artículo 39 CE.

Artículos 43 CE y 49 CE

29. No obstante, aunque no fuera así, e incluso si sucediera que los *guardie particolari giurate* pudieran trabajar por cuenta propia, sigo pensando que los motivos en los que trata de apoyarse el Gobierno italiano no son aptos para demostrar la existencia de ningún «ejercicio del poder público», a los efectos de cualquiera de los artículos del Tratado de los que se debate.

30. El Gobierno italiano resalta, en primer lugar, el grado de control por las autoridades públicas al que están sometidos los guardias de seguridad privada. El Prefetto debe conceder una licencia, que puede ser denegada o revocada por motivos de seguridad u orden públicos. Las empresas de seguridad que emplean a guardias de seguridad privada están sujetas a la supervisión del Questore. Los propios guardias han de prestar un juramento de lealtad a la República Italiana y están también sujetos a la autoridad del Questore.

31. En segundo lugar, la Corte Suprema di Cassazione ha reconocido que los guardias jurados de seguridad privada se caracterizan por ejercer funciones de policía judicial en la prevención de los delitos y la detención de los delincuentes, en relación con la protección de la propiedad que vigilen, incluida la facultad de detener a delincuentes *in flagrante delicto*, la de elaborar informes con fuerza probatoria y el deber de cooperar con la policía.

32. El Gobierno italiano pone de relieve que el juramento prestado por los guardias de seguridad privada incluye el compromiso de obrar sólo en aras del interés público e implica que sus empleadores no pueden atribuirles otras obligaciones, y que el Questore puede imponerles las obligaciones que se juzguen necesarias para el interés público. Por tanto, debe trazarse una distinción entre los guardias que actúan únicamente en el contexto de un contrato de Derecho privado y los guardias y empresas de los que se debate en este

asunto, que están sometidos al control de las autoridades públicas.

33. En consecuencia, según el Gobierno italiano, el presente asunto debe diferenciarse de la sentencia Comisión/España,¹² en el que era manifiesto que el personal de seguridad de que se trataba solamente contribuía al mantenimiento de la seguridad pública en virtud de su obligación, compartida con cualquier particular, de ayudar a la policía. Los guardias jurados de seguridad privada en Italia ejercen funciones específicas de policía judicial que van más allá de ese deber general.

34. La Comisión señala, en primer lugar, que los operadores que actúan en diversos sectores económicos están frecuentemente sometidos a un estricto control de las autoridades públicas, sin que por ello ejerzan poder público. Menciona, en particular, la banca, los seguros,¹³ el sector financiero y las profesiones jurídicas.¹⁴ Lo mismo sucede, en su opinión, respecto a las actividades de seguridad privada, como el Tribunal de Justicia confirmó en la sentencia Comisión/España.

35. En lo que atañe a las facultades y los deberes de los guardias de seguridad pri-

vada, la Comisión indica que la definición de las potestades de policía difiere de un Estado a otro y que los límites impuestos por el artículo 45 CE a las excepciones al principio de libertad de establecimiento deben ser interpretadas de forma autónoma, como conceptos del Derecho comunitario.¹⁵

36. El deber de asistir a la policía impuesto a los guardias de seguridad privada en Italia es, a juicio de la Comisión, exactamente comparable con el que se discutía en el asunto Comisión/España, respecto al cual el Tribunal de Justicia no consideró que constituyera un ejercicio del poder público, sino más bien una función simplemente auxiliar que podía ser requerida de cualquier particular.

37. Según la Comisión, la facultad de elaborar informes con fuerza probatoria no es comparable con la de expedir documentos públicos o auténticos por parte de los funcionarios estatales u otros. Además, su fuerza probatoria es relativa, pues pueden ser impugnados en los procesos judiciales.

38. Finalmente, en lo que se refiere a la facultad de detención, la Comisión, citando la sentencia Reyners,¹⁶ aduce que no debe reconocerse a las excepciones del artículo 45 CE un alcance que exceda del objetivo para el que fueron establecidas. La exclusión de otros nacionales de la Comu-

12 — Citada en la nota 2, véanse los apartados 36 a 38.

13 — Véase la sentencia Thijssen, citada en la nota 5, en la que el Tribunal de Justicia negó que la necesidad de prestar el juramento y de cumplir específicas obligaciones supusiera ejercicio alguno del poder público.

14 — Véase la sentencia Reyners, citada en la nota 5.

15 — Sentencia Comisión/Grecia, citada en la nota 5, apartado 8.

16 — Citada en la nota 5, apartados 43 a 47.

nidad debe limitarse a las actividades que tengan una relación directa y específica con el ejercicio del poder público y no puede extenderse a una profesión en su totalidad, a menos que tales actividades estén vinculadas a la profesión de tal forma que la libertad de establecimiento obligara a un Estado miembro a permitir que los extranjeros ejercieran, aunque fuera ocasionalmente, funciones propias del poder público. Tal extensión no es posible cuando las actividades de que se trata pueden separarse de la actividad profesional en su conjunto. En el presente asunto, la facultad discrecional de detención reconocida por los tribunales italianos (y no conferida legislativamente) es un elemento separable de la profesión de guardia de seguridad privada y sería desproporcionado excluir de la profesión a los demás nacionales de la Comunidad sólo por esa razón.

39. Los argumentos de la Comisión me parecen plenamente convincentes.

40. En lo que se refiere al problema del control por las autoridades públicas, es claramente deseable que los guardias y las empresas de seguridad privada estén sometidos a la supervisión oficial adecuada, en especial cuando se trata de portar armas. Así fue reconocido por el Tribunal de Justicia en las sentencias Comisión/España¹⁷ y Comisión/Bélgica.¹⁸

17 — Citada en la nota 2, apartado 47.

18 — *Ibid.*, apartados 32 a 34 y 36.

41. Sin embargo, el hecho de que los guardias y empresas de seguridad puedan recibir instrucciones del Questore no significa que ejerzan poder público al cumplir dichas instrucciones. Al Tribunal de Justicia no se le ha ofrecido ninguna indicación de que sus facultades al asistir a la policía sean en modo alguno superiores a las de cualquier otro particular en tales circunstancias y el hecho de que su deber de asistencia pueda estar más detalladamente regulado carece de relevancia a este respecto. Para decirlo con más brevedad, el sometimiento al poder público no es ejercicio del poder público.

42. El juramento que los guardias de seguridad privada están obligados a prestar no parece conferirles como contrapartida poder público alguno. Ciertamente, no se ha presentado ninguna prueba sobre la existencia de algún efecto de esa clase. Una vez más, se trata de una formalidad que parece imponer obligaciones, no conferir facultades. Incluso dichas obligaciones no parecen distinguir a los guardias jurados de seguridad de los demás particulares. Una obligación de cumplir la ley y de obrar con diligencia y sentido del deber en aras del interés público puede presumirse, creo, respecto a cualquier guardia de seguridad. El compromiso de actuar «únicamente» en aras del interés público debe ser examinado en su contexto: cualquier guardia de seguridad cuya tarea sea proteger la propiedad privada debe obrar, al menos en parte, en interés del propietario y casi con seguridad infringirá la ley —con independencia del juramento prestado— si al hacerlo actúa en contra del interés público.

43. A mi entender, tampoco puede considerarse que el carácter probatorio de algunos informes elaborados por los guardias jurados de seguridad demuestre el ejercicio del poder público. El tenor literal de la legislación pone de manifiesto que su carácter probatorio es sólo relativo, sujeto a prueba en contra. A mi juicio, se trata de algo muy diferente del estatuto de un documento auténtico, cuyo contenido se presume legalmente cierto a menos que se compruebe que fue falsificado o fraudulentamente elaborado. La elaboración de este último puede ciertamente suponer el ejercicio del poder público, mas la clase de informes de los que se discute aquí parece tener poco más que una fuerza probatoria ordinaria.

44. Finalmente, en lo que atañe a las facultades de detención que ostentan los guardias jurados de seguridad, observo que el Derecho italiano confiere a «cualquier persona» («ogni persona») la facultad general de detención *in flagrante delicto* en los casos de delitos graves y, por consiguiente, no se considera como una facultad exclusiva de los nacionales. Conlleva además la obligación de entregar inmediatamente al infractor a la policía judicial. La potestad de mantener detenido al infractor y de practicar cuantas actuaciones sean necesarias en relación con el delito con arreglo al Derecho penal, que pueden ciertamente ser consideradas como ejercicio del poder público, está pues reservada a la policía y las autoridades judiciales. La facultad de detención, empero, parece claramente comprendida en la categoría de «función auxiliar» a la que aludió

el Tribunal de Justicia en la sentencia Comisión/España.¹⁹

45. Al practicar una detención en tales circunstancias, un guardia jurado de seguridad no dispone de más autoridad que cualquier otro particular y no existe según el Derecho italiano ninguna razón para exigir un requisito de nacionalidad. No se ha indicado que la facultad de detención *in flagrante delicto* con que cuentan los guardias de seguridad privada en el supuesto de delitos menos graves²⁰ sea, de algún modo, más amplia y a mi parecer no es plausible que sea. En la medida en que la facultad está limitada a los supuestos en los que el delito afecta a la propiedad objeto de vigilancia y en los que el infractor es sorprendido en el acto de su comisión y en la medida en que el guardia debe poner inmediatamente al infractor a disposición de la policía, no encuentro ningún motivo para considerar que ello suponga ejercicio alguno del poder público.

Orden público y seguridad pública

46. El Gobierno italiano no ha invocado expresamente las excepciones de orden público o de seguridad pública reconocidas

19 — Citada en la nota 2, apartado 38.

20 — No es preciso enunciar los delitos de que se trata, pero, aun siendo menos graves que aquellos por los que cualquier persona puede practicar la detención, no son de modo alguno leves.

en el contexto de los tres artículos del Tratado cuyo incumplimiento se le imputa. En la medida en que alguna de sus alegaciones pudiera ser interpretada como invocación de tales excepciones, es manifiesto que debe ser desestimada.

47. Como ha declarado el Tribunal de Justicia, no sólo en términos generales, sino en el específico contexto de las actividades de seguridad privada, dichas excepciones deben ser interpretadas restrictivamente y no tienen por objeto permitir que los Estados miembros sustraigan determinados sectores económicos del ámbito de aplicación de la libertad de circulación, de la libertad de establecimiento ni de la libre prestación de servicios, sino que puedan impedir amenazas reales y suficientemente graves para la seguridad pública o los intereses fundamentales de la sociedad.²¹ En el presente asunto no se ha probado ninguna amenaza de este tipo.

48. Ha de señalarse simplemente que la posesión de la nacionalidad italiana no es necesaria para que las empresas y guardias de seguridad que ejercen su actividad en Italia estén obligadas a actuar de conformidad con el Derecho italiano o queden sometidas al control apropiado de las autoridades de policía u otras autoridades competentes, que la lealtad al Estado Italiano no es necesaria para que los guardias de seguridad cumplan sus tareas y que el Derecho italiano confiere a toda persona, sea cual fuere su nacionalidad, la facultad de detención *in flagrante delicto* respecto a ciertos delitos.

21 — Véanse la sentencia Comisión/España, apartados 41 y 42, y la sentencia Comisión/Bélgica, apartados 28 y 29 (ambas citadas en la nota 2).

La Directiva 67/43/CEE del Consejo

49. Puede mencionarse finalmente la Directiva 67/43,²² que tenía por objeto la ejecución de los Programas generales para la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios durante el período transitorio. El artículo 4 exceptuaba «las actividades que participen en el ejercicio del poder público [...] b) en Italia: [...] la actividad de guarda jurado particular (guardia giurata)». El Gobierno italiano hizo referencia a esta disposición en el procedimiento administrativo, pero no la ha invocado ante el Tribunal de Justicia, por lo que sólo trataré de ella muy brevemente.

50. Como ha señalado la Comisión, la Directiva sólo afectaba al período transitorio y no puede ser invocada ahora que los artículos relevantes del Tratado tienen efecto directo. Es más, la Directiva está actualmente derogada,²³ si bien ello sucedió con posterioridad a la emisión del dictamen motivado en el presente asunto. No obstante, incluso en el caso de que la

22 — Directiva 67/43/CEE del Consejo, de 12 de enero de 1967, relativa a la realización de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios para las actividades no asalariadas incluidas en: 1. el sector de los «Negocios inmobiliarios (salvo 6401)» (grupo ex 640 CITI), 2. el sector de determinados «Servicios prestados a las empresas no clasificados en otro lugar» (grupo 839 CITI) (DO L 10, p. 140; EE 06/01, p. 69).

23 — Por la Directiva 1999/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de junio de 1999, por la que se establece un mecanismo de reconocimiento de títulos respecto de las actividades profesionales a que se refieren las Directivas de liberalización y de medidas transitorias (DO L 201, p. 77).

Directiva hubiera de ser examinada, debería ser apreciada conforme a la reiterada interpretación del concepto de ejercicio del poder público por el Tribunal de Justicia, con resultados semejantes a los que antes he llegado.

Conclusiones

51. En virtud de las anteriores consideraciones, propongo que, como solicita la Comisión, el Tribunal de Justicia:

1) Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 39 CE, 43 CE y 49 CE, al disponer que:

— las actividades de seguridad privada (incluidas la vigilancia o custodia de bienes muebles e inmuebles) sólo pueden ser ejercidas en Italia, previa licencia, por empresas de seguridad privada de nacionalidad italiana;

— sólo los ciudadanos italianos titulares de la licencia exigida pueden ser empleados como guardias jurados de seguridad privada, y

2) Condene en costas a la República Italiana.