CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 11 de mayo de 2000 *

I. Introducción

1. El presente procedimiento por incumplimiento versa sobre la compatibilidad de una normativa española con la Directiva 85/384/CEE, sobre los arquitectos. A pesar del reconocimiento general de los títulos de arquitecto, los arquitectos de otros Estados miembros sólo pueden ejercer en España todas las facultades reservadas a los arquitectos españoles cuando también puedan ejercerlas en su país de origen. De no ser así, deben colaborar con otros profesionales capacitados para ejercerlas y con titulación también reconocida con arreglo a la legislación española. (En concreto se trata de la redacción de proyectos de ejecución y de la dirección facultativa de obras, facultades que, supuestamente, no son desempeñadas en otros países por arquitectos, como en España, sino por ingenieros civiles.) A juicio de la Comisión, la normativa española es contraria a los artículos 2 y 10 de la Directiva sobre los arquitectos. El reconocimiento mutuo de los correspondientes títulos habilita, según la Comisión, para el pleno ejercicio de la profesión.

II. Marco jurídico

1) *El Derecho comunitario*

Directiva 85/384/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1985, para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos en el sector de la arquitectura, y que incluye medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios [1] (en lo sucesivo, «Directiva sobre los arquitectos» —los artículos citados sin otras indicaciones corresponden igualmente a la mencionada Directiva sobre los arquitectos)

a) Respecto al ámbito de aplicación de la Directiva

2. El artículo 1 dispone:

«1. La presente Directiva se aplicará a las actividades del sector de la arquitectura.

* Lengua original: alemán.

1 — DO L 223, p. 15; EE 06/03, p. 9.

2. Con arreglo a la presente Directiva, por actividades del sector de la arquitectura se entenderá las ejercidas habitualmente con el título profesional de arquitecto.»

b) Respecto al reconocimiento de los títulos

3. Por lo que se refiere a los diplomas, certificados y otros títulos que «dan acceso a las actividades del sector de la arquitectura con el título profesional de arquitecto» (a tenor del Capítulo II), dice el artículo 2:

«Cada Estado miembro reconoce los diplomas, certificados y otros títulos obtenidos mediante una formación que cumpla las exigencias de los artículos 3 y 4 y expedidos a los nacionales de los Estados miembros, por los demás Estados miembros, dándoles por lo que respecta al acceso a las actividades contempladas en el artículo 1 [2] y su ejercicio con el título profesional de arquitectos, en las condiciones establecidas por el apartado 1 del artículo 23, el mismo efecto en su territorio que el de los diplomas, certificados y otros títulos que ese mismo Estado expide.»

4. El artículo 10, que es esencialmente del mismo tenor literal, regula el reconocimiento de los diplomas, certificados y otros títulos que, hubieran sido adquiridos «en la fecha de la notificación de la presente decisión [...], incluso si no cumplen las exigencias mínimas de los títulos a que se refiere el Capítulo II».

c) Sobre la formación de arquitecto

5. En lo que atañe a la formación de arquitecto, el sexto considerando dice:

«Considerando que los métodos de formación de los profesionales que ejercen en el sector de la arquitectura son actualmente muy variados; que es conveniente sin embargo prever una convergencia de las formaciones que lleve al ejercicio de estas actividades bajo el título profesional de arquitecto».

6. El considerando decimonoveno reza así:

«Considerando que la presente Directiva introduce un reconocimiento mutuo de diplomas, certificados [...], sin coordinación simultánea de las disposiciones nacionales relativas a la formación [...]»

2 — El artículo 1, apartado 2, se refiere a «las actividades [...] ejercidas habitualmente con el título profesional de arquitecto».

7. Por lo tanto, los artículos 3 y 4, que figuran a continuación, no establecen criterios exclusivos y armonizadores para la formación, sino que fijan tan sólo criterios cualitativos y cuantitativos, es decir, de convergencia.

«Artículo 3

Las formaciones que conducen a los diplomas, certificados y otros títulos previstos en el artículo 2, se adquirirán mediante una enseñanza de nivel universitario referente de forma principal a la arquitectura. Esta enseñanza deberá mantener un equilibrio entre los aspectos técnicos y prácticos de la formación en arquitectura y garantizar la adquisición de:

[...]

8) el conocimiento de los problemas de concepción estructural, de construcción y de ingeniería civil vinculados con los proyectos de edificios;

9) un conocimiento adecuado de los problemas físicos y de tecnologías, así como de la función de los edificios, de forma que se dote a éstos de todos los elementos para hacerlos internamente confortables y para protegerlos de los factores climáticos;

[...]»

8. En los 11 puntos enunciados no se menciona de forma expresa la formación (especialmente en los ámbitos de redacción de proyectos de ejecución y dirección facultativa de obras) relevante en el caso de autos.

9. En el artículo 4 se establece la duración total de la formación; al mismo tiempo se exige la superación de un examen de nivel universitario.

10. La lista de los diplomas, etc. que satisfacen los criterios de los artículos 3 y 4 se comunicará a los demás Estados miembros y a la Comisión y se publicará en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (artículo 7). Si surgieran dudas acerca de la conformidad de los diplomas con los criterios de los artículos 3 y 4, la Comisión someterá el caso al «Comité consultivo para la formación en el sector de la arquitectura» (artículo 8). Lo mismo sucederá cuando existan dudas acerca de si los diplomas, etc. cumplen todavía las exigencias de los artículos 3 y 4 (artículo 9). En tal caso, el Comité también podrá ser convocado por un Estado miembro. Conforme al artículo 9, apartado 2, la Comisión retirará un diploma de una de las listas publicadas en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas,* bien con el

acuerdo del Estado miembro interesado, bien como consecuencia de una sentencia del Tribunal de Justicia.

d) Sobre el uso del título de formación

11. El artículo 16, apartado 2, regula el uso de aquellos títulos de formación que puedan ser confundidos con un título que exija una formación complementaria:

«Cuando el título de formación del Estado miembro de origen o de procedencia pueda ser confundido en el Estado miembro de acogida con un título que exige, en este Estado, una formación complementaria que el beneficiario no ha adquirido, este Estado miembro de acogida podrá prescribir que tal beneficiario utilizará su título de formación del Estado miembro de origen o de procedencia según una fórmula adecuada que especificará el Estado miembro de acogida.»

e) Sobre las «las actividades del sector de la arquitectura»

12. Al igual que la formación de arquitecto, las actividades de la arquitectura tampoco se armonizan ni se definen. Me remito a los considerandos noveno y décimo que dicen así:

«Considerando que la referencia del apartado 2 del artículo 1 a las "actividades del sector de la arquitectura ejercidas habitualmente con el título profesional de arquitecto", que se justifica por la situación existente en algunos Estados miembros, tiene únicamente por objeto indicar el ámbito de aplicación de la presente Directiva, sin pretender dar una definición periódica [léase: jurídica] de las actividades en el sector de la arquitectura;

Considerando que en la mayoría de los Estados miembros las actividades de la arquitectura se ejercen, de hecho o de derecho, con personas que tienen la denominación de arquitecto, bien sola o bien acompañada de otra denominación, sin que tales personas tengan sin embargo un monopolio en el ejercicio de las actividades, salvo disposición legal en contrario; que las actividades antes citadas, o algunas de ellas, puedan también ser ejercitadas por otros profesionales, en particular por ingenieros, que hayan recibido una formación específica en la construcción o en la edificación».

2) *El Derecho nacional*

Real Decreto 1081/1989, de 28 de agosto de 1989 (BOE nº 214, de 7 de septiembre de 1989, p. 28449; en lo sucesivo, «Real Decreto»)

13. Mediante este Real Decreto se adaptó el Derecho interno a la Directiva sobre los arquitectos. Con respecto a la redacción, es decir la elaboración, de los proyectos de ejecución y a la dirección facultativa de obras el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto establece que los titulares de diplomas expedidos por otros Estados miembros, cuyo título hubiere sido reconocido en España de conformidad con lo previsto en el presente Real Decreto (artículo 10, apartado 1), «no podrán ejercer en España facultades distintas de las que conforme a la titulación del país de origen podrían desarrollar en éste, salvo que actúen en colaboración con otro profesional capacitado para ejercerlas y con titulación asimismo reconocida según la legislación española».

III. Procedimiento administrativo previo

14. El 19 de julio de 1990, la Comisión requirió al Reino de España para que presentase sus observaciones sobre la imputación de que el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto no se atiene a lo dispuesto en los artículos 2 y 10 de la Directiva sobre los arquitectos. En su respuesta de 30 de octubre de 1990, el Reino de España invocó el artículo 56 del Tratado CE (actualmente artículo 46 CE, tras su modificación) y las particularidades que distinguen a la Directiva de otras Directivas sectoriales que prevén el reconocimiento mutuo de títulos y que implican una armonización completa de las exigencias de formación mínimas.

15. En su escrito de 16 de diciembre de 1992 de respuesta al dictamen motivado enviado el 21 de abril del mismo año, las autoridades españolas manifestaron su intención de suprimir el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto, lo cual no se ha llevado a cabo.

16. Por tal motivo, mediante escrito de 19 de noviembre de 1998, recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 24 de noviembre del mismo año, la Comisión interpuso un recurso en el que solicitaba al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2 y 10 de la Directiva 85/384/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1985, para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos en el sector de la arquitectura, y que incluye medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios, al establecer en el apartado 2 del artículo 10 del Real Decreto

1081/1989, de 28 de agosto de 1989, que los titulados en arquitectura por otros Estados miembros cuyo título hubiere sido reconocido en el marco de la Directiva 85/384, «no podrán ejercer en España facultades distintas de las que conforme a la titulación del país de origen podrían desarrollar en éste, salvo que actúen en colaboración con otro profesional capacitado para ejercerlas y con titulación asimismo reconocida según la legislación española».

2) Condene en costas al Reino de España.

17. El Reino de España solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la Comisión.

IV. Alegaciones de las partes

18. La Comisión expone que el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto vulnera los artículos 2 y 10 de la Directiva sobre los arquitectos. El Estado miembro de acogida no puede establecer distinciones en función de las cualificaciones certificadas por el título obtenido en otro Estado miembro y añadir condiciones suplementarias para los titulados extranjeros. El principio de la igualdad de trato, enunciado en el artículo 2, quedaría anulado si el Estado miembro de acogida pudiera restringir, sin justificación, únicamente el ámbito de actividad de los arquitectos en posesión de un título extranjero respecto del ámbito de actividad de los arquitectos con un título español.

19. Cualquier poseedor de un título de arquitectura obtenido en un Estado miembro de la Comunidad ha recibido una formación teórica y práctica que responde a los criterios y las condiciones fijadas por los artículos 3 y 4. España no ha manifestado en ningún momento que los diplomas obtenidos en otros Estados miembros certifiquen una formación que no satisfaga estas exigencias. Sólo así podría justificarse el no reconocimiento de dicho título y la obligación de trabajar en colaboración con otros profesionales.

20. Puesto que el ámbito de las actividades del arquitecto no ha sido definido en el Derecho comunitario, el legislador comunitario aceptó con pleno conocimiento de causa una situación en la que pueda ejercer en el Estado miembro de acogida una actividad para la cual no haya sido formado o, en su caso, a la que su título no le hubiera dado acceso en su país de origen. Las diferencias existentes en el ámbito de actividades no justifican, por lo tanto, la

denegación del reconocimiento mutuo de los diplomas. Tan sólo permiten, conforme al artículo 16, apartado 2, que el Estado miembro de acogida regule las condiciones de utilización del título.

21. La Comisión se remite en este punto al estudio pormenorizado realizado por ella y a las observaciones escritas remitidas por los Estados miembros sobre este tema, así como al examen comparado sobre la formación de los arquitectos realizado en 1997 por un grupo *ad hoc*. [3] Ninguno de los dos documentos permite llegar a la conclusión de que la actividad y la responsabilidad de los arquitectos sean radicalmente diferentes en España y en los demás Estados miembros.

22. La redacción de proyectos y la dirección facultativa de obras a que hace referencia el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto son, en la mayor parte de los Estados miembros, competencia del arquitecto. Esto es igualmente válido cuando, en función de las especificaciones técnicas de la obra, puedan corresponder asimismo a otros profesionales, actuando en solitario o en colaboración con el arquitecto, según los casos.

23. La Comisión estima que tampoco puede aplicarse el artículo 56. En su opinión, resulta dudoso que pueda invocarse este artículo para privar de efecto a una Directiva de armonización, aunque ésta sea mínima, cuando la propia Directiva establece los mecanismos de prevención de las situaciones que podrían atentar contra la seguridad pública. Además, el Tribunal de Justicia se muestra particularmente riguroso respecto a la aplicación del artículo 56 del Tratado. La Comisión se remite aquí a las alegaciones formuladas por ella en el asunto C-114/97, [4] según las cuales, sólo cabe una justificación con arreglo al artículo 56 cuando exista «una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad» y la existencia de tal amenaza debe ser demostrada por el Estado miembro «basándose en un examen del comportamiento individual de la persona».

24. A juicio de la Comisión, la normativa española no respeta en ningún caso el principio de proporcionalidad. Existen otras posibilidades de alcanzar un nivel de seguridad equivalente, menos restrictivas para la libertad de establecimiento y de prestación de servicios. Además de la posibilidad que ofrece el artículo 16, apartado 2, deben mencionarse la deontología de la profesión y las normas que regulan la responsabilidad. Como estas últimas son muy estrictas en España, deberían disuadir a un arquitecto de ejercer actividades para las que no ha sido formado.

25. La Comisión se remite además a los artículos 7 a 9 de la Directiva sobre los

3 — Anexos 8 a 10 del escrito de recurso.

4 — Sentencia de 29 de octubre de 1998, Comisión/España (C-114/97, Rec. p. I-6717), apartado 20.

arquitectos. Por lo demás, España pudo solicitar un régimen excepcional con motivo de su adhesión.

26. El Gobierno español señala en primer lugar que el controvertido artículo 10, apartado 2, del Real Decreto comporta una limitación trascendental en su aplicación. Dicho artículo se aplica únicamente a las intervenciones que consistan en la redacción de proyectos de ejecución o la asunción de la dirección facultativa de obras. La limitación establecida por el artículo 10, apartado 2, respecto al reconocimiento mutuo de diplomas no tiene, por tanto, carácter general.

27. Dado que el artículo 1 de la Directiva sobre los arquitectos no define con precisión su ámbito de aplicación, se plantea la cuestión de si las actividades mencionadas en el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto —la redacción de proyectos y la dirección facultativa de obras— forman parte de las actividades ejercidas habitualmente con el título profesional de arquitecto. Considera que debe dársele una respuesta negativa, puesto que son actividades llevadas a cabo por ingenieros civiles en varios Estados miembros.

28. España reconoce los diplomas que proporcionan acceso a las actividades ejercidas habitualmente con el título profesional de arquitecto. Conforme a los artículos 2 y 10, el reconocimiento mutuo se refiere exclusivamente a estas últimas. La Directiva no armoniza ni la formación ni las actividades del sector de la arquitectura, por lo que los Estados miembros tienen la posibilidad de sujetar el ejercicio profesional de los arquitectos migrantes a determinadas condiciones, en la medida en que éstas estén justificadas y sean proporcionadas.

29. En este contexto, el Gobierno español se remite a la sentencia Bouchoucha. [5] En ella el Tribunal de Justicia afirmó que, en la medida en que no exista definición comunitaria de la actividad, la regulación de su ejercicio corresponde a cada Estado miembro.

30. La Comisión opina que la sentencia Bouchoucha no es pertinente en el presente asunto, puesto que se trataba del ejercicio de una actividad —la osteopatía— que no goza de reconocimiento mutuo a nivel comunitario.

31. El Gobierno español continúa diciendo que, cuando la Comisión sostiene que el principio de igualdad de trato quedaría anulado si se permitiera al Estado miembro de acogida restringir, sin justificación, el ámbito de actividad de los arquitectos migrantes, ello significa que la limitación de dicho principio es posible siempre que

5 — Sentencia de 3 de octubre de 1990 (C-61/89, Rec. p. I-3551).

exista una justificación. En este contexto, el Gobierno español invoca los motivos de justificación del artículo 56 del Tratado CE. Sostiene que el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto pretende precisamente poner remedio al supuesto de que ciertas titulaciones no garanticen plenamente la competencia de su titular (por ejemplo, en el dominio técnico referido a la estabilidad de los edificios). El cálculo y diseño estructural, incluido el establecimiento de las hipótesis de mecánica del suelo correspondientes a la cimentación y estructuras, no forma parte del perfil del arquitecto tal y como se contempla en la Directiva. La Comisión afirma que, en determinadas circunstancias un arquitecto migrante puede tener en el Estado miembro de acogida un ámbito de actividades más amplio de aquel para el que fue inicialmente formado en su país de origen o procedencia, de ello se deduce claramente que se justifica una limitación, puesto que existe un riesgo para la seguridad pública.

32. A juicio del Gobierno español, la limitación prevista en el artículo 10, apartado 2, respeta también el principio de proporcionalidad, puesto que es la solución menos obstaculizadora para la libre prestación de servicios. Mediante la remisión efectuada por la Comisión a las normas deontológicas, que supuestamente vinculan a los beneficiarios de la Directiva y según las cuales no se puede ejercer una actividad para la que no se ha sido suficientemente formado, no se alcanza el mismo resultado que con la solución propuesta por España.

33. A propósito de la remisión efectuada por la Comisión al artículo 6, apartado 2, que regula el uso del título, España expone que el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto tan sólo contiene normas sobre la utilización del título y que, por ello, constituye la adaptación del Derecho nacional a lo dispuesto en el artículo 16, apartado 2, de la Directiva.

34. La Comisión se opone a la tesis de que el artículo 10, apartado 2, constituya el equivalente, dentro del Derecho nacional, del artículo 16, apartado 2, de la Directiva sobre los arquitectos, puesto que no regula el uso del título, sino que establece limitaciones de los ámbitos de actividad.

V. Definición de postura

35. La Directiva sobre los arquitectos tiene la finalidad de que los diplomas, certificados y otros títulos expedidos por los Estados miembros, obtenidos mediante una formación que cumpla determinadas exigencias, sean mutuamente reconocidos por éstos. Por consiguiente, en el territorio de su jurisdicción, cada uno de los Estados miembros debe conferirles los mismos efectos que a los diplomas expedidos por él, en lo que atañe al ejercicio de las actividades enunciadas en su artículo 1.

36. No se trata, pues, de un reconocimiento mutuo de diplomas y certificados de alcance meramente formal, sino que su

sentido final es —como ya se manifiesta en el artículo 57, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 47 CE), en el que se basa la Directiva sobre los arquitectos— facilitar el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio. Este sentido quedaría desvirtuado si se pretendiese limitar de nuevo esta libertad del ejercicio de la profesión. El primer considerando de la Directiva sobre los arquitectos dice también que: «en aplicación del Tratado, queda prohibido [...] cualquier trato discriminatorio basado en la nacionalidad en materia de establecimiento y de prestación de servicios [...]». De ello se deduce que el legislador comunitario quería una plena igualdad de trato en el ámbito del ejercicio de la profesión.

37. España alega que la limitación que ha establecido al mutuo reconocimiento de los diplomas tan sólo se aplica a determinadas actividades, que no están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva. Bien es verdad que corresponde a los Estados miembros determinar las actividades comprendidas en el artículo 1 que habitualmente son ejercidas con el título profesional de arquitecto. Esto significa que cada uno de los Estados miembros establece en su territorio el ámbito de actividad de los arquitectos. Conforme al artículo 2 de la Directiva sobre los arquitectos no sólo reconoce los diplomas extranjeros, sino que les da, por lo que respecta al acceso a las actividades contempladas en el artículo 1, el mismo efecto que el de los diplomas que ese mismo Estado expide. La finalidad de la Directiva sobre los arquitectos es conferir a los titulados de otros Estados miembros el acceso a las actividades que hayan sido definidas como actividades de la arquitectura para los titulados nacionales.

38. De los considerandos sexto y decimonoveno se desprende que la Directiva sobre los arquitectos no se proponía ni podía llevar a cabo una armonización de la formación profesional ni del ámbito de actividad de los arquitectos. El legislador asume conscientemente las diferencias existentes por lo que éstas no pueden servir de base para cuestionar la aplicación de la Directiva. Otras veces quedan compensadas a través de la equiparación. Así, en el considerando octavo se dice que es oportuno reconocer como condición suficiente «una experiencia práctica [...] de igual duración» en aquellos casos en que el acceso a la profesión de arquitecto esté subordinado a «un período de práctica profesional». A pesar de las diferencias existentes en su caso, la Directiva establece un reconocimiento mutuo de los diplomas, de tal modo que el Estado miembro de acogida está obligado a conceder al titulado extranjero acceso al ámbito de actividades que haya determinado como propio de la profesión de arquitecto.

39. Mediante el régimen del artículo 10, apartado 2, del Real Decreto aquí controvertido se define en España la amplitud de diferentes ámbitos de actividad: por una parte, uno —ampliado— para los poseedores de diplomas españoles, por otra parte, el destinado a los poseedores de diplomas —también reconocidos— de otros Estados miembros, en los cuales el contenido de la profesión es función de los ámbitos de actividad determinados por cada uno de los demás Estados miembros.

40. Así los poseedores de títulos de arquitectura extranjeros reciben un trato diferente de los poseedores de títulos españoles.

Esta discriminación no consiste solamente en que le están vedados determinados ámbitos de actividad que no lo están al arquitecto poseedor de un diploma español, sino también en que deben demostrar que, originalmente, su título les permite el acceso a las mismas actividades que un diploma español. A este respecto es irrelevante que —como alega el Gobierno español— el ámbito en que los arquitectos son objeto de discriminación sea limitado. Abstracción hecha de que no es pacífico que efectivamente se trate sólo de un ámbito limitado, esta limitación afecta a cada uno de los poseedores de un diploma extranjero. Con ello no se está reconociendo a los títulos expedidos por otros Estados miembros los mismos efectos que a los títulos españoles.

41. Aun cuando pudiera considerarse que, en el sentido de la Directiva, sólo son actividades del sector de la arquitectura las ejercidas habitualmente en todos los Estados miembros con el título profesional de arquitecto, esto no modificaría en modo alguno la conclusión alcanzada. Bien es verdad que en tal caso, el criterio decisivo sería el ámbito de actividad que es común para todos los Estados miembros. Esto daría lugar, por una parte, a una restricción del ámbito de aplicación de la Directiva. Por otra parte, habría que examinar caso por caso para qué actividades habilita en el Estado miembro de origen un título reconocido y si estas actividades están también comprendidas en otros Estados miembros dentro de la profesión de arquitecto. Esto significa que, para el reconocimiento de cada diploma sería preciso realizar un amplio estudio comparativo. En tal caso no cabría ya hablar de reconocimiento mutuo de diplomas ni de que se facilita el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios. Con arreglo a la Directiva precisamente no debe ser ya necesario un examen de las distintas titulaciones, siempre que cumplan los requisitos de los artículos 3 y 4 o estén comprendidas en el artículo 10 de la Directiva sobre los arquitectos.

42. España alega que los arquitectos que no poseen títulos españoles, no están formados para el ejercicio de diversas actividades que en España desempeñan los arquitectos. De los artículos 3 y 4 de la Directiva sobre los arquitectos se desprende que no cabe exigir una formación de tal amplitud. Por lo demás, a este respecto es preciso remitirse al procedimiento establecido en los artículos 7 a 9 [6] de dicha Directiva. Este procedimiento permite evacuar por anticipado el examen de las titulaciones. Tiene por objeto despejar todas las dudas acerca de si los diplomas oficialmente reconocidos satisfacen todos los requisitos de los artículos 3 y 4 de la Directiva sobre los arquitectos. El examen *a posteriori* de los certificados por los Estados miembros no está previsto. Según el artículo 9 existe incluso la posibilidad de que se examine un diploma ya publicado, cuando un Estado miembro o la Comisión alberguen dudas acerca de si satisface todavía las exigencias de los artículos 3 y 4.

43. El Gobierno español no ha hecho uso de ninguna de estas posibilidades, sino que

6 — Para su contenido, véase el punto 10 *supra*.

en la práctica ha establecido un examen general *a posteriori* de todos los títulos extranjeros. Esto no es posible con arreglo a la Directiva.

44. Por lo que se refiere a la alegación del Gobierno español de que los artículos 3 y 4 no definen el ámbito de aplicación de la Directiva sobre los arquitectos —se trata más bien de una materia que debe ser determinada por los diferentes Estados miembros— debe observarse una vez más que España no determina solamente uno, sino varios ámbitos de actuación, lo que da lugar a un trato discriminatorio de los titulados de otros Estados miembros.

45. En este contexto, carecen también de pertinencia las diferencias invocadas por España entre los ámbitos de actuación de los arquitectos en los diferentes Estados miembros. Conforme a los deseos del legislador comunitario los certificados que sancionan una formación que satisfaga los criterios de los artículos 3 y 4 son mutuamente reconocidos en la Comunidad y facilitan el acceso sin restricciones al ámbito de actuación de los arquitectos.

46. Tampoco conduce a un resultado distinto la remisión del Gobierno español a la sentencia recaída en el asunto Bouchoucha,[7] pues en el pasaje de la sentencia citado por España se dice que cada Estado miembro es libre de regular el ejercicio de esta actividad sin establecer discriminaciones. Además, en ese caso se trataba del «ejercicio de la osteopatía como profesión», que no está regulado por el Derecho comunitario.[8]

47. Por consiguiente, debe considerarse que el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto no reconoce en su integridad los diplomas expedidos por otros Estados miembros, lo cual da lugar a la discriminación de los beneficiarios de los diplomas y a la restricción de la libertad de establecimiento y de prestación de servicios. Se trata de una discriminación indirecta, puesto que el trato desigual no es función de la nacionalidad, sino del país en que se haya obtenido el diploma. Los nacionales de otros Estados miembros resultan afectados con mayor frecuencia.

48. El Gobierno español alega a este respecto que las limitaciones establecidas están justificadas por razones de seguridad y salud públicas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 56 del Tratado CE. Un arquitecto no español que no disponga de los necesarios conocimientos en cuanto a la seguridad y a la estabilidad de los edificios, representa un peligro si actúa en España en estos ámbitos.

7 — Asunto C-61/89 (citado en la nota 5).

8 — Apartado 12.

49. A este respecto debe destacarse que aunque la Directiva sobre los arquitectos no establece una completa armonización respecto a la formación y el ámbito de actividad de los arquitectos, sí la establece, en cambio, respecto al acceso a la actividad de la arquitectura. Aunque este punto de vista sea rechazado y se considere posible la remisión al artículo 56 del Tratado CE, la presente normativa sería ilegal por otros motivos.

50. Como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la justificación basada en la seguridad únicamente es procedente «si va dirigida contra una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad».[9] En el asunto que nos ocupa no se aprecia un peligro de estas características para el público.

51. Con arreglo al artículo 3, número 8, la formación del arquitecto deberá garantizar la adquisición del conocimiento de los problemas de concepción estructural, de construcción y de ingeniería civil vinculados con proyectos de edificios. Bien es verdad que cabe dudar acerca de si esto comprende todas las cuestiones relacionadas con la seguridad y la estabilidad de los edificios. En todo caso, con ello se garantiza que todos los poseedores de un diploma reconocido tienen una comprensión fundamental y unos conocimientos básicos en materia de técnica de la construcción. Esto queda corroborado por el informe del grupo *ad hoc* de 4 de febrero de 1997,[10] que contiene las informaciones recogidas con ocasión de un cuestionario enviado a los diferentes Estados miembros. De ellas se desprende que en muchos Estados miembros las actividades del arquitecto se conciben de igual forma que en España.

52. Por lo tanto, puede llegarse a la conclusión de que los arquitectos de los Estados miembros poseen al menos conocimientos técnicos fundamentales en lo relativo a la estabilidad de los edificios, por lo que no cabe temer ningún peligro suficientemente grave cuando actúen en este terreno.

53. Aun cuando esto no fuera aplicable a todos los Estados miembros, el Estado miembro de acogida siempre tiene la posibilidad de proteger de otro modo al destinatario de los servicios, por ejemplo, al promotor. Puede hacerlo, por ejemplo, disponiendo que el beneficiario de la Directiva utilice su título de formación del Estado miembro de origen o de procedencia según una fórmula adecuada especificada por el Estado miembro de acogida. Esto está previsto en el artículo 16, apartado 2, de la Directiva sobre los arquitectos para el caso en que el título de formación del Estado miembro de origen o de procedencia pueda ser confundido en el Estado miembro de acogida con un título que exige, en este Estado, una formación complementaria que el beneficiario no haya adquirido. De este modo puede quedar de manifiesto que el diploma de que se trate no corresponde al habitual en el Estado miembro de acogida, sin que haya que indicar el alcance de la formación.

9 — Sentencia dictada en el asunto C-114/97 (citada en la nota 4), apartado 46, que se remite a la sentencia de 27 de octubre de 1977, Bouchereau (30/77, Rec. p. 1999), apartado 35; sentencia de 9 de marzo de 2000, Comisión/Bélgica (C-355/98, Rec. p. I-1221), apartado 28; véase también, en otro contexto, la sentencia de 14 de marzo de 2000, Association Église de Scientologie de París y otros (C-54/99, Rec. p. I-1335), apartado 17.

10 — Anexo 8 del escrito de recurso.

54. El controvertido régimen del artículo 10, apartado 2, del Real Decreto no constituye —como afirma el Gobierno español— la adaptación del Derecho interno a lo dispuesto en el artículo 16, apartado 2, de la Directiva. El apartado 2 del artículo 10 del Real Decreto no se limita a utilizar de una determinada manera el título de formación. La vulneración de la libre prestación de servicios y de la libertad de establecimiento va mucho más lejos, porque se prescribe que, en determinados ámbitos, el poseedor de un título de otro Estado miembro no gozará de los mismos derechos que el poseedor de un título español y que, llegado el caso, deberá colaborar con este último. El régimen y la restricción adoptados por España van, por lo tanto, mucho más allá que la posibilidad prevista en el artículo 16, apartado 2, de la Directiva sobre los arquitectos, que sólo hace referencia al uso del título. El Estado miembro de acogida podría así obligar, por ejemplo, al poseedor de un diploma de otro Estado miembro a mencionar entre paréntesis junto a su título la universidad en que lo haya obtenido. De este modo el promotor puede conocer que no se trata de un arquitecto formado en el país. Entonces le corresponde decidir a él si le encarga el proyecto y, en su caso, en qué medida.

55. Por lo tanto, la restricción del derecho de libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios establecida por España tampoco es proporcional. Puede alcanzarse el mismo resultado con disposiciones menos restrictivas como, por ejemplo, las del artículo 16, apartado 2, de la Directiva sobre los arquitectos. Sin embargo, en las presentes circunstancias no basta con una simple remisión a las normas deontológicas de cada Estado miembro, porque dichas normas son adoptadas por las corporaciones profesionales. Aun cuando en ellas se determine que un arquitecto sólo podrá actuar en un cierto ámbito cuando cuente con la formación suficiente para hacerlo, el promotor no podrá saber si se trata de un arquitecto que posee el nivel de formación habitual en el país. Un régimen riguroso de la responsabilidad tampoco logra una protección equivalente, ya que interviene *a posteriori*. En ciertos casos podrá disuadir a un arquitecto que no se sienta suficientemente formado para realizar una determinada tarea de actuar en ese campo. Sin embargo resultan ineficaces en el caso de que el arquitecto evalúe erróneamente o sobrevalore sus conocimientos.

56. Por consiguiente, procede concluir que la normativa adoptada por España mediante el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto 1081/1989 es contraria a un reconocimiento mutuo de los diplomas en el ámbito de la arquitectura, tal como se establece en los artículos 2 y 10 de la Directiva 85/384. Restringe la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, al no conferir a los diplomas de otros Estados miembros los mismos efectos que a los españoles. Sin embargo, en esto precisamente consiste el objetivo de la Directiva aun cuando los ámbitos de actuación y de la formación no sean exactamente coincidentes en los diferentes Estados miembros. La restricción practicada por España no está justificada.

VI. Costas

57. Con arreglo al artículo 69, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimados los motivos formulados por el Reino de España, procede condenarlo en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

VII. Conclusión

58. En virtud de lo anteriormente expuesto propongo:

1) Que se declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo a los artículos 2 y 10 de la Directiva 85/384/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1985, para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos en el sector de la arquitectura, y que incluye medidas destinadas a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios, al haber dispuesto, en el artículo 10, apartado 2, del Real Decreto 1081/1989, de 28 de agosto de 1989, que los poseedores de diplomas en el sector de la arquitectura expedidos en otros Estados miembros cuyo título hubiere sido reconocido de conformidad con lo previsto en la Directiva 85/384 «no podrán ejercer en España facultades distintas de las que conforme a la titulación del país de origen podrían desarrollar en éste, salvo que actúen en colaboración con otro profesional capacitado para ejercerlas y con titulación asimismo reconocida según la legislación española».

2) Que se condene en costas al Reino de España.