CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PHILIPPE LÉGER
apresentadas em 30 de Junho de 2005 [1]

1. Quando às autoridades de um Estado-Membro é feito, pelo titular de um diploma obtido noutro Estado-Membro, um pedido de autorização de exercer uma profissão cujo acesso depende da posse de um diploma, podem essas autoridades limitar o alcance da autorização concedida apenas às actividades dessa profissão abrangidas pelo diploma de que o requerente é titular nos termos da legislação em vigor no Estado-Membro de origem, com exclusão de outras abrangidas pela referida profissão segundo a legislação aplicável no Estado-Membro de acolhimento? Em caso de resposta afirmativa a esta questão, este Estado pode excluir essa possibilidade?

2. Tais são, em concreto, as questões colocadas pelo Tribunal Supremo (Espanha) num litígio que opõe as autoridades espanholas competentes a um cidadão italiano, titular de um diploma italiano de engenheiro hidráulico, que deseja exercer em Espanha a profissão de engenheiro civil (pontes e vias de comunicação).

3. No presente processo é pedido ao Tribunal de Justiça que precise o alcance do princípio do reconhecimento de diplomas, tal como é enunciado pela 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 [2] (a seguir «directiva»).

I — Quadro jurídico

A — *A regulamentação comunitária*

4. A acção do legislador comunitário em matéria de reconhecimento dos diplomas é caracterizada através de duas abordagens diferentes, uma sectorial, outra geral.

1 — Língua original: francês.

2 — JO 1989, L 19, p. 16.

5. A abordagem sectorial, que prevaleceu inicialmente, visa, profissão por profissão, por um lado, coordenar ou harmonizar as condições de formação profissional (como a duração e o conteúdo) e, por outro, instituir, entre os Estados-Membros, um princípio de reconhecimento automático dos diplomas que constam de uma lista (estabelecida pela directiva em causa ou definida pelos Estados-Membros segundo um método por ela fixado). Várias directivas foram adoptadas neste sentido, entre 1975 e 1985, para seis profissões que relevam do sector da saúde, bem como para as actividades relacionadas com a arquitectura.

6. Tendo em conta a complexidade e lentidão inerentes a esse método legislativo, foi privilegiada uma abordagem mais global e flexível, a fim de responder, mais rapidamente, às expectativas dos nacionais dos Estados-Membros que desejam exercer uma profissão, a título independente ou subordinada, em Estado-Membro diferente daquele em que adquiriram a sua qualificação profissional.

7. Foi esta vertente que presidiu à adopção da directiva. Esta é aplicável às profissões que não sejam objecto de uma directiva específica (que institua, para uma determinada profissão, um sistema de reconhecimento mútuo de diplomas) [3] e que sejam regulamentadas no Estado-Membro de acolhimento (quer dizer, cujo acesso ou exercício, a título independente ou subordinado, está sujeito, nesse Estado-Membro, à posse de um diploma de ensino superior) [4], desde que o diploma obtido no Estado-Membro de origem sancione um ciclo de estudos com uma duração mínima de três anos ou uma formação equivalente [5].

8. Como se afirma no quinto considerando da directiva, os Estados-Membros conservam a faculdade, com o fim de garantir a qualidade das prestações fornecidas no seu território, de fixar o nível mínimo de habilitações necessárias para exercer as profissões para as quais nenhuma exigência dessa natureza tenha sido imposta por uma

3 — V. artigo 2.º, segundo parágrafo, da directiva.

4 — O artigo 2.º, primeiro parágrafo, da directiva prevê que esta seja aplicada a qualquer nacional de um Estado-Membro (que chamarei, por facilidade de linguagem, «cidadão comunitário») que deseje exercer, como trabalhador independente ou subordinado, uma profissão regulamentada num Estado-Membro de acolhimento. O artigo 1.º, alínea c), desta directiva indica que, por profissão regulamentada, deve entender-se «a actividade ou o conjunto de actividades profissionais regulamentadas que constituem essa profissão num Estado-Membro». O mesmo artigo, alínea d), precisa que uma actividade profissional regulamentada é «uma actividade profissional cujo *acesso* ou *exercício*, ou uma das modalidades de exercício, num Estado-Membro se encontrem subordinados, directa ou indirectamente, por força de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, à posse de um diploma». É acrescentado que o exercício de uma actividade ao abrigo de um título profissional constitui uma modalidade de exercício de uma actividade profissional regulamentada desde que o uso desse título seja autorizado aos titulares de determinado diploma. Assim, deve distinguir-se o acesso a uma actividade profissional do seu exercício. Diz-se que uma actividade profissional é regulamentada no seu *acesso* quando o seu exercício em geral, quaisquer que sejam as suas modalidades (por exemplo, ao abrigo de determinado título profissional ou de formação), seja subordinado à posse de um diploma. Diz-se que uma actividade profissional é regulamentada no seu *exercício* quando o exercício desta segundo determinadas modalidades específicas (como o uso de um título profissional ou de um título de formação determinada), depois de aí ter tido já acesso, seja subordinada à posse de um diploma. Quanto à importância desta distinção, v. Pertek, J., «Reconnaissance des diplômes organisée par des directives», Edições de Juris-Classeur, 1998, fascículo 720, n.os 40 a 69 e 144 a 149.

5 — V. artigo 1.º, alínea a), da directiva, conjugado com o terceiro considerando desta.

directiva específica [6]. Contudo, de acordo com o mesmo considerando, os referidos Estados não podem impor a um nacional de um Estado-Membro que adquira habilitações que se limitam, geralmente, a determinar apenas por referência aos diplomas emitidos no âmbito do respectivo sistema nacional de ensino, quando o interessado já adquiriu todas ou parte dessas habilitações noutro Estado-Membro, de modo que qualquer Estado-Membro de acolhimento, em que uma profissão seja regulamentada deve tomar em consideração as habilitações adquiridas noutro Estado-Membro e apreciar se correspondem às que ele exige.

9. O alcance desta obrigação é precisado no artigo 3.º da directiva, nos seguintes termos:

«Quando, no Estado-Membro de acolhimento, o acesso a uma profissão regulamentada ou o seu exercício dependerem da posse de um diploma, 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 aos seus nacionais:

a) Se o requerente possuir o diploma exigido por outro Estado-Membro para ter acesso a essa mesma profissão no seu território ou nele a exercer e tiver obtido aquele diploma num Estado-Membro, ou

b) Se o requerente tiver exercido essa profissão a tempo inteiro, durante dois anos, no decurso dos dez anos precedentes, num outro Estado-Membro que não regulamente essa profissão, [...] possuindo um ou vários títulos de formação:

— que tenham sido emitidos por uma autoridade competente num Estado-Membro [...]

— de que se depreenda que o titular concluiu com êxito um ciclo de estudos pós-secundários, com uma duração mínima de três anos ou com duração equivalente a tempo parcial, numa universidade ou num estabelecimento de ensino superior ou noutro estabelecimento com o mesmo nível de formação [...]

— que o tenham preparado para o exercício dessa profissão.

[...]»

6 — Do mesmo modo, o décimo considerando desta directiva precisa que «não tem por objectivo, nem alterar as regras profissionais, inclusive as deontológicas, que são aplicáveis a qualquer pessoa que exerça uma profissão no território de um Estado-Membro, nem subtrair os migrantes à aplicação dessas regras; que o sistema se limita a prever medidas apropriadas que permitam assegurar que o migrante cumpra as regras profissionais do Estado-Membro de acolhimento».

10. Ao instituir este princípio de reconhecimento mútuo dos diplomas, a directiva reforça o direito do nacional de um Estado-Membro da Comunidade de utilizar os seus conhecimentos profissionais em qualquer Estado-Membro e consequentemente, vem completar e ao mesmo tempo reforçar o direito a adquirir tais conhecimentos onde o desejar [7].

11. Este princípio enunciado, o artigo 4.º, n.º 1, da directiva precisa que «[o] artigo 3.º não impede que o Estado-Membro de acolhimento exija igualmente que o requerente:

a) prove que possui experiência profissional, quando a duração da formação que ateste nos termos das alíneas a) e b) do artigo 3.º for inferior em pelo menos um ano à exigida no Estado-Membro de acolhimento [...]

[...]

— b) efectue um estágio de adaptação [8] durante um máximo de três anos ou se submeta a uma prova de aptidão [9]:

— quando as matérias abrangidas pela formação que recebeu nos termos das alíneas a) e b) do artigo 3.º forem substancialmente diferentes das abrangidas pelo diploma exigido no Estado-Membro de acolhimento, ou

— quando, no caso previsto na alínea a) do artigo 3.º, a profissão regulamentada no Estado-Membro de acolhimento abranger uma ou várias actividades profissionais regulamentadas que não existam na profissão regulamentada no Estado-Membro de origem ou de proveniência do requerente e quando essa diferença se caracterizar por uma formação específica exigida no Estado-Membro de acolhimento e disser respeito a matérias substancialmente diferentes das abrangidas pelo diploma apresentado pelo requerente [...]».

7 — V. décimo terceiro considerando.

8 — O artigo 1.º, alínea f), da directiva define o estágio de adaptação como o exercício de uma profissão regulamentada efectuado no Estado-Membro de acolhimento sob a responsabilidade de um profissional qualificado e, eventualmente, acompanhado de uma formação complementar.

9 — O artigo 1.º, alínea g), da directiva define a prova de aptidão, como um controlo incidindo exclusivamente sobre os conhecimentos profissionais do requerente, efectuado pelas autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento, com a finalidade de avaliar a aptidão do requerente a exercer nesse Estado-Membro uma profissão regulamentada. Para assegurar esse controlo, as autoridades competentes elaborarão uma lista das matérias que, com base numa comparação entre a formação exigida no Estado a que pertencem e a formação recebida pelo requerente, não estão abrangidas pelo diploma ou títulos apresentados pelo requerente. A prova de aptidão incidirá sobre matérias a escolher de entre as matérias incluídas na lista e cujo conhecimento constitua uma condição essencial para poder exercer a profissão no Estado-Membro de acolhimento.

12. O artigo 4.º, n.º 1, alínea b), segundo parágrafo, da directiva enuncia a regra de que «[s]e o Estado-Membro de acolhimento fizer uso dessa possibilidade, deve deixar ao requerente a escolha entre estágio de adaptação e prova de aptidão». O nono considerando desta directiva sublinha o interesse dessas medidas: «[...] um [o estágio de adaptação] como a outra [a prova de aptidão] terão como efeito melhorar a situação existente em matéria de reconhecimento mútuo de diplomas entre Estados-Membros e, desse modo, facilitar a livre circulação de pessoas no interior da Comunidade; [...]a sua função é avaliar a aptidão do migrante, que é um indivíduo já formado profissionalmente noutro Estado-Membro, a adaptar-se a um meio profissional novo».

13. O artigo 7.º da directiva precisa o alcance dos direitos reconhecidos pelo Estado-Membro de acolhimento ao requerente a propósito do reconhecimento das suas habilitações. Os parágrafos 1 e 2 do referido artigo impõem à autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento a obrigação de reconhecer aos nacionais dos Estados-Membros que preencham as condições de acesso e de exercício de uma profissão regulamentada no seu território, o direito ao uso do título profissional do referido Estado que corresponder a essa profissão bem como o direito ao uso do título de formação que obtiveram legalmente no Estado-Membro de origem e eventualmente da sua abreviatura na língua desse Estado. Neste último caso, o Estado-Membro de acolhimento pode determinar que esse título seja seguido do nome e do local do estabelecimento ou do júri que o emitiu.

14. São previstas disposições comparáveis pela 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 [10]. A Directiva 92/51 aplica-se, sob reserva da existência de uma directiva específica, às profissões cujo acesso ou exercício está subordinado, no Estado-Membro de acolhimento, à posse de um diploma de ensino superior, na medida em que o titular do diploma obtido no Estado-Membro de origem sanciona um ciclo de estudos pós-secundários com uma duração superior ou igual a um ano e inferior a três anos ou uma formação equivalente.

B — *A regulamentação nacional*

15. Resulta da decisão de reenvio que a directiva foi transposta em Espanha pelo Decreto real n.º 1665/1991, de 25 de Outubro de 1991 [11].

16. Mais precisamente, o artigo 4.º, n.º 1, do referido decreto transpõe o artigo 3.º, alínea a), da directiva nos seguintes termos: «São reconhecidos em Espanha, para acesso às actividades de uma profissão regulamentada,

10 — JO L 209, p. 25.

11 — BOE n.º 280, de 22 de Novembro de 1991, p. 37916.

os diplomas obtidos nos Estados-Membros que habilitam para o exercício, nesses Estados, dessa mesma profissão.»

17. Além disso, o artigo 5.º, alínea b), do mesmo decreto prevê, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), da referida directiva, que o reconhecimento dos diplomas poderá ser sujeito à realização, à escolha do requerente, de uma prova de aptidão ou de um estágio de adaptação, quando a formação por ele adquirida incluir matérias substancialmente diferentes das abrangidas pelo diploma espanhol exigido ou quando a profissão em causa abranger, em Espanha, uma ou várias actividades profissionais que não existam nessa mesma profissão no Estado-Membro de origem e esta diferença for caracterizada por uma formação específica exigida pelas disposições espanholas aplicáveis e portanto disser respeito a matérias substancialmente diferentes das abrangidas pelos diplomas apresentados pelo requerente [12].

18. Resulta também da decisão de reenvio que, em Espanha, a profissão de engenheiro de pontes e caminhos é uma profissão regulamentada, no sentido de que o seu acesso ou o seu exercício estão sujeitos à posse de um diploma, o de engenheiro de pontes e vias de comunicação [13]. A formação pós-secundária, que é exigida para obter esse diploma, tem a duração de seis anos [14].

19. Esta profissão abrange, em Espanha, um amplo campo de actividades, como a concepção e a construção de instalações hidráulicas, de infra-estruturas de transportes terrestres, marítimos ou fluviais, bem como a protecção de praias e do ambiente e o ordenamento do território compreendendo o ordenamento urbano [15].

II — Factos e tramitação processual

20. Em 27 de Junho de 1996, Giuliano Mauro Imo, cidadão italiano, pediu à autoridade espanhola competente, (isto é, o Ministério de Fomento), o reconhecimento do seu diploma italiano de engenheiro hidráulico, com o fim de aceder em Espanha

12 — V. a versão francesa da decisão de reenvio, pp. 14 a 16, bem como as observações do Governo espanhol, p. 3.

13 — V. a versão francesa da decisão de reenvio, pp. 13 e 17. O órgão jurisdicional de reenvio não especifica exactamente em que modalidades a profissão de engenheiro de estradas, canais e portos é regulamentada em Espanha. Todavia, uma vez que o *acesso* a essa profissão está, parece, sujeito à posse de um diploma de engenheiro de estradas, canais e portos, suponho que o *exercício* dessa profissão ao abrigo do título profissional de engenheiro de estradas, canais e portos está igualmente sujeito à posse desse diploma. Com efeito, a regulamentação de uma profissão em relação ao seu acesso é, em geral, paralela à regulamentação relativa ao seu exercício. V. Pertek, J., *op. cit.*, n.º 53.

14 — V. a versão francesa da decisão de reenvio, p. 3.

15 — *Ibidem*, pp. 13 e 14.

à profissão de engenheiro de estradas, canais e portos [16].

21. No âmbito da análise deste pedido, o Ministério de Fomento, consultou outros ministérios (Ministério do Ambiente e o Ministério da Educação e da Cultura) bem como o Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (Ordem dos engenheiros de estradas, canais e portos, a seguir «Colegio»).

22. Depois de ter comparado a formação recebida em Itália pelo requerente, para a obtenção do diploma de engenheiro civil em hidráulica que invoca, e a dada em Espanha, no domínio da Engenharia de Costas Marítimas, para obtenção do diploma de engenheiro de estradas, canais e portos, o Ministério do Ambiente (mais precisamente a Direcção-Geral das Costas) verificou a existência de determinadas diferenças entre esses dois tipos de formação. Concluiu que, para ver reconhecido o seu diploma em Espanha, o requerente devia previamente fazer um estágio de adaptação ou submeter-se a uma prova de aptidão.

23. No mesmo sentido, o Colegio considerou que a formação recebida pelo requerente continha importantes lacunas (nomeadamente em matéria de engenharia ambiental, sanitária e de pontes) que, conjugadas com a sua inexperiência profissional, tornavam inoportuno o reconhecimento do diploma invocado.

24. Quanto ao Ministério da Educação e da Cultura, não respondeu ao pedido de consulta que lhe foi dirigido. Todavia, resulta da decisão de reenvio que, em casos análogos ao do litígio no processo principal, esse ministério tinha considerado que a posse do diploma italiano de engenheiro em hidráulica era suficiente para autorizar o seu titular a aceder em Espanha à profissão de engenheiro de estradas, canais e portos, sem necessidade de exigir previamente a frequência de um estágio ou a passagem de uma prova de aptidão [17].

25. Finalmente, por despacho de 4 de Novembro de 1996, o Ministério do Fomento reconheceu o diploma obtido pelo requerente e autorizou-o a aceder, em Espanha, à profissão de engenheiro de estradas, canais e portos.

16 — O órgão jurisdicional de reenvio indica que o requerente desejava «exercer» em Espanha a profissão de engenheiro de estradas, canais e portos. Todavia, parece que este pretende sobretudo aceder a essa profissão nesse Estado-Membro, na acepção da directiva, em vez de a exercer, sob uma forma particular, depois de a ela ter tido já acesso (por exemplo ao fazer uso do título profissional de engenheiro de estradas, canais e portos). Assim, para as necessidades de análise deste processo, suponho que o litígio no processo principal se concentra no acesso à referida profissão, na acepção da directiva, em vez de no seu exercício. É neste sentido que entenderemos os dados factuais e processuais expostos na decisão de reenvio bem como as questões prejudiciais que lhes estão ligadas.

17 — V. a versão francesa da decisão de reenvio, p. 6.

26. O Colegio interpôs recurso desta decisão para a Audiencia Nacional do contencioso administrativo. Em apoio do recurso, alega que a formação adquirida em Itália pelo Sr. Imo não correspondia à exigida em Espanha para aceder à profissão de engenheiro de estradas, canais e portos e que esta profissão abrange, neste Estado-Membro, actividades que não dependem das de engenheiro hidráulico, que existem no primeiro Estado-Membro.

27. Ao referido recurso foi negado provimento em 1 de Abril de 1998 por o diploma italiano de engenheiro civil em hidráulica conferir o direito de aceder em Itália à mesma profissão que a de engenheiro de estradas, canais e portos, como em Espanha, e por a formação recebida pelo titular desse diploma incluir matérias fundamentais exigidas neste último Estado-Membro para a profissão de engenheiro de estradas, canais e portos.

28. O Colegio interpôs recurso desta decisão para o Tribunal Supremo. Em apoio do recurso, defende de novo, por um lado, que a profissão de engenheiro de estradas, canais e portos (em Espanha) é diferente da de engenheiro em hidráulica (em Itália) e, por outro, que essa diferença em termos de actividades conduz a uma diferença significativa em termos de formação. Com efeito, a formação recebida em Itália pelo interessado tinha lacunas, mesmo no que diz respeito à Engenharia das Costas Marítimas, enquanto essa matéria era apenas uma das numerosas matérias fundamentais da formação espanhola de engenheiro de estradas, canais e portos, que este tinha estudado. Assim, segundo o Colegio, a referida formação espanhola dizia respeito a matérias substancialmente diferentes das abordadas pelo Sr. Imo no âmbito da formação que frequentou em Itália.

29. Assim sendo, embora o Colegio se oponha a que o interessado seja autorizado a aceder ao conjunto das actividades que dependem da profissão de engenheiro de estradas, canais e portos, não se opõe a que ele o seja apenas em relação a uma parte dessas actividades, no domínio da engenharia hidráulica, que corresponde ao diploma do qual é titular.

III — As questões prejudiciais

30. Tendo em consideração as teses avançadas pelas partes no processo principal, o Tribunal Supremo decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A interpretação do artigo 3.º, alínea a), conjugado com o artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 89/48/CEE, 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, permite que o Estado-Membro de acolhimento conceda um reconhecimento limitado das habilitações profissionais de um requerente que possui o diploma de 'Ingegnere civile idraulico' (engenheiro civil em hidráulica) (emitido em Itália) e que pretende exercer a sua profissão noutro Estado-Membro, cuja legislação reconhece como profissão regulamentada a de 'Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos' (engenheiro de estradas, canais e portos)? Parte-se da premissa de que esta última profissão abrange, no Estado-Membro de acolhimento, actividades nem sempre correspondentes ao diploma do requerente e que a formação por este comprovada não inclui matérias essenciais exigidas, em geral, para obter o diploma de engenheiro de estradas, canais e portos, no Estado-Membro de acolhimento.

implicar a imposição de exigências suplementares, desproporcionadas, para o exercício da profissão?»

31. O órgão jurisdicional de reenvio teve o cuidado de precisar que a expressão «reconhecimento limitado das habilitações profissionais» (utilizada nas duas questões) deve ser entendida como o reconhecimento que autoriza o requerente a aceder unicamente ao sector da actividade correspondente ao seu diploma (engenharia hidráulica), que depende da profissão mais geral de engenheiro de estradas, canais e portos (como é regulamentada no Estado-Membro de acolhimento), sem sujeitar o requerente às exigências suplementares previstas no artigo 4.°, n.° 1, alínea b), primeiro parágrafo, da directiva [18].

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, é compatível com os artigos 39.° [CE] e 43.° CE restringir o direito dos requerentes que pretendem exercer a sua profissão, como independentes ou assalariados, num Estado-Membro diferente daquele em que obtiveram a habilitação profissional, de modo que o referido Estado-Membro de acolhimento possa excluir, por meio de normas internas, o reconhecimento limitado das habilitações profissionais, se essa decisão, conforme em princípio ao artigo 4.° da Directiva 89/48/CEE,

32. O Tribunal Supremo também teve o cuidado de referir que o litígio no processo principal se insere mais precisamente na situação prevista no artigo 4.°, n.° 1, alínea b), primeiro parágrafo, segundo travessão, da directiva [19].

18 — V. a versão francesa da decisão de reenvio, pp. 24 e 25.
19 — *Ibidem*, pp. 18 e 19.

IV — Análise

33. Em primeiro lugar, examinarei a primeira questão, depois, se for caso disso, a segunda.

A — *Quanto à primeira questão*

34. Através da primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio procura saber, concretamente, se as disposições conjugadas dos artigos 3.º, alínea a), e 4.º, n.º 1, alínea b), primeiro parágrafo, segundo travessão, da directiva se opõem a que, quando às autoridades competentes de um Estado-Membro é feito, pelo titular de um diploma obtido noutro Estado-Membro, um pedido de autorização para aceder a uma profissão cujo acesso ou exercício é subordinado, nesse Estado-Membro de acolhimento, à posse de um diploma, essas autoridades deferem parcialmente esse pedido, se o interessado o aceitar, ao dispensar este último da obrigação de realizar um estágio de adaptação ou uma prova de aptidão e ao limitar, em contrapartida, o alcance da autorização por elas concedida exclusivamente às actividades dessa profissão, para as quais o diploma do requerente dá acesso, segundo a regulamentação em vigor no Estado-Membro no qual ele foi obtido, com exclusão de outras actividades abrangidas pela referida profissão, segundo a regulamentação aplicável no referido Estado-Membro de acolhimento.

35. Refiro, a título preliminar, que, no âmbito do litígio no processo principal, se verifica que o sistema de reconhecimento de diplomas aplicável é o instituído pela directiva. Com efeito, não existe uma directiva específica para a profissão de engenheiro [20]. Além disso, penso que apenas a directiva é aplicável, com exclusão da Directiva 92/51, na medida em que o diploma cujo reconhecimento é pedido sanciona, parece-me, um ciclo de estudos superior a três anos [21].

36. Penso também que, em Itália, a profissão de engenheiro hidráulico é uma profissão regulamentada na acepção da directiva, de modo que os seus artigos 3.º, alínea a), e 4.º, n.º 1, alínea b), primeiro parágrafo, segundo travessão, desta, podem ser aplicados no âmbito do litígio no processo principal [22].

37. Destes dados apresentados, examinarei a primeira questão, abordando sucessivamente o texto destas disposições da directiva, a

20 — Parece que a ideia de adoptar uma directiva específica para a profissão de engenheiro existe desde 1969 mas nunca se concretizou. A este propósito, v., Hamelin, R., «La proposition de directive relative au titre d'ingénieur», *L'enseignement supérieur et la dimension européenne*, Économica, 1989, pp. 31 a 41.

21 — Segundo as informações dadas pelo Colegio no órgão jurisdicional de reenvio, a formação de engenheiro invocada pelo requerente tem a duração de cinco anos (v. a versão francesa da decisão de reenvio, p. 3). V., no mesmo sentido, Hamelin, R., *op. cit.*, p. 33.

22 — Na hipótese de não ser esse o caso, assinalo que apenas seriam aplicáveis o artigo 3.º, alínea b), [e não o mesmo artigo, alínea a)], e o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), ou alínea b), primeiro parágrafo, primeiro ou terceiro travessão, da directiva (com a precisão de que o terceiro travessão retoma, no essencial, o segundo).

economia geral desta e o objectivo por ela prosseguido.

1. O texto dos artigos 3.º, alínea a), e 4.º, n.º 1, alínea b), primeiro parágrafo, segundo travessão, da directiva

38. Recordo que o artigo 3.º, alínea a), da directiva prevê que «quando, no Estado-Membro de acolhimento, o acesso *a uma profissão regulamentada* ou o seu exercício dependerem da posse de um diploma, 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 aos seus nacionais: [...] se o requerente possuir o diploma exigido por outro Estado-Membro para ter acesso *a essa mesma profissão* no seu território ou nele a exercer e tiver obtido aquele diploma num Estado-Membro [...]» [23].

39. Recordo, também, que o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), primeiro parágrafo, segundo travessão, da directiva prevê que «o artigo 3.º não impede que o Estado-Membro de acolhimento exija igualmente que o requerente: [...] efectue um estágio de adaptação durante um máximo de três anos ou se submeta a uma prova de aptidão: [...] *quando, no caso previsto na alínea a) do artigo 3.º, a profissão regulamentada no Estado-Membro de acolhimento abranger uma ou várias actividades profissionais regulamentadas que não existam na profissão regulamentada no Estado-Membro de origem ou de proveniência do requerente* e quando essa diferença se caracterizar por uma formação específica exigida no Estado-Membro de acolhimento e disser respeito a matérias substancialmente diferentes das abrangidas pelo diploma apresentado pelo requerente [...]» [24].

40. Resulta da conjugação destas disposições que a situação visada no artigo 3.º, alínea a), da directiva [para a qual remete o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), primeiro parágrafo, segundo travessão, desta] não é limitada à hipótese em que a profissão regulamentada no Estado-Membro de acolhimento seja estritamente idêntica no sentido de existir coincidência absoluta entre os respectivos campos de actividades. Assim, a expressão «essa mesma profissão», utilizada no referido artigo 3.º, abrange não apenas a hipótese em que as duas profissões em causa são idênticas, mas também aquela em que estas últimas sejam simplesmente semelhantes [25].

41. Assim, em minha opinião, o artigo 3.º, alínea a), da directiva limita-se a proibir às autoridades competentes do Estado-Membro

23 — O sublinhado é meu.

24 — *Idem*.

25 — V., neste sentido, *Le Petit Robert — Dictionnaire de la langue française*, Dictionnaires Le Robert, Paris, 1999: o adjectivo indefinido «même» marca a identidade absoluta ou a simples semelhança.

de acolhimento a recusa a um cidadão comunitário de aceder a uma profissão regulamentada ou de a exercer, apenas por não possuir o diploma nacional exigido, embora tenha obtido noutro Estado-Membro o diploma que aí é exigido quer para aceder a uma profissão idêntica ou análoga àquela para a qual pretende aceder no Estado-Membro de acolhimento, quer para exercer uma profissão idêntica ou análoga à que deseja exercer nesse último Estado. Essa proibição é admitida sob reserva da faculdade permitida ao Estado-Membro de acolhimento de exigir ao interessado, em determinadas circunstâncias, que realize um estágio de adaptação ou se submeta a uma prova de aptidão, conforme o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), da directiva, com o fim de analisar a aptidão do requerente para aceder ou exercer no Estado-Membro de acolhimento a profissão em causa.

42. Assim, por exemplo, as autoridades competentes de um Estado-Membro de acolhimento não podem recusar a um cidadão comunitário que seja titular de um diploma de engenheiro ou de um diploma de contabilista aceder às profissões de engenheiro ou de contabilista, apenas por o referido diploma ter sido obtido num outro Estado-Membro, quando esse diploma lhe permite aceder, neste último Estado, à profissão de engenheiro ou de contabilista, sob reserva de as autoridades terem a possibilidade de exigir ao interessado que realize um estágio de adaptação ou uma prova de aptidão quando a profissão de engenheiro ou a de contabilista, tal como é regulamentada no Estado-Membro de acolhimento, abranger um domínio de actividades mais amplo que o abrangido por essa profissão no Estado-Membro de origem e que essa diferença, em termos de actividades, se traduza numa diferença substancial em relação ao conteúdo da formação.

43. Em contrapartida, nada no texto do artigo 3.º, alínea a), da directiva nem no do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), primeiro parágrafo, segundo travessão, desta, se opõe a que as referidas autoridades recusem, por exemplo, a um cidadão comunitário, titular de um diploma de contabilista obtido num outro Estado-Membro, aceder à profissão de engenheiro, porque essas duas profissões não são em nada comparáveis em termos de actividades, de modo que a exigência de um estágio de adaptação ou de uma prova de aptidão não se justifica. Na realidade, essas profissões são de tal modo diferentes que a passagem de uma a outra implica que o interessado frequente uma nova formação, completamente diferente daquela que frequentou anteriormente.

44. Em minha opinião, o texto dessas disposições também não se opõe a que as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento autorizem um cidadão comunitário, se ele o consentir, a aceder apenas a uma parte do campo de actividades abrangido pela profissão regulamentada à qual deseja aceder nesse Estado-Membro (como a profissão de engenheiro de estradas, canais e portos, em Espanha), quando essa parte corresponda às actividades profissionais às quais o interessado tem o direito de aceder no Estado-Membro de origem graças

ao diploma de que é titular (como as actividades que correspondem ao diploma italiano de engenheiro civil em hidráulica), sem que este último seja, assim, obrigado a realizar um estágio de adaptação ou uma prova de aptidão.

45. Com efeito, essa decisão de autorização não consiste em recusar a um cidadão comunitário aceder a qualquer das actividades incluídas numa profissão regulamentada no Estado-Membro de acolhimento (como a profissão de engenheiro de estradas, canais e portos em Espanha), apenas por o interessado não possuir o diploma nacional exigido (como o diploma espanhol de engenheiro de estradas, canais e portos), embora tenha obtido noutro Estado-Membro o diploma que aí é exigido para aceder a uma profissão semelhante (como a de engenheiro civil em hidráulica). Daqui se conclui que a referida decisão não violou o texto do artigo 3.º, alínea a), da directiva.

46. Esta conclusão continua correcta mesmo se a decisão de autorização em causa equivaler, simultaneamente, a recusar ao interessado aceder a determinadas actividades abrangidas pela profissão regulamentada no Estado-Membro de acolhimento, isto é, as actividades às quais não tem o direito de aceder no Estado-Membro de origem graças ao seu diploma (como as actividades de engenheiro de estradas, canais e portos que não dependem dum sector especializado da engenharia hidráulica).

47. Admitir que a proibição enunciada no artigo 3.º, alínea a), da directiva se aplica indiferentemente a qualquer recusa de acesso, total ou parcial, às actividades abrangidas por uma profissão regulamentada no Estado-Membro de acolhimento equivaleria a conferir ao referido artigo um alcance mais amplo que aquele que o legislador comunitário sem dúvida considerou. Com efeito, na hipótese (que afasto) de ter sido a sua intenção, teria muito provavelmente tido o cuidado de o afirmar explicitamente (no artigo 3.º ou num dos considerandos da directiva), porque o referido artigo constitui a chave do sistema geral de reconhecimento dos diplomas instituído pela directiva. Ora, nenhuma análise desta natureza foi apresentada em relação a este ponto.

48. É verdade que a proibição enunciada no artigo 3.º da directiva se aplica, nomeadamente, à recusa de acesso a uma profissão regulamentada no Estado-Membro de acolhimento «nas mesmas condições que os nacionais». Esta expressão pode levar a pensar que as autoridades competentes desse Estado não teriam outra possibilidade senão autorizar o acesso total à profissão em causa, isto é, ao conjunto das actividades abrangidas por essa profissão no mesmo Estado, de modo que não seria permitido autorizar ou recusar o acesso parcial a essa profissão, ou seja, limitar a decisão a algumas das referidas actividades.

49. Todavia, em minha opinião, é excessivo tirar daí essa consequência. Com efeito, aquela expressão limita-se a sublinhar, em relação ao acesso a uma profissão regula-

mentada, que é proibido às autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento exercer qualquer discriminação contra um nacional de um Estado-Membro, ao recusar-lhe o acesso a determinada profissão apenas por não possuir o diploma nacional exigido, embora tenha obtido, noutro Estado-Membro, o diploma aí exigido para aceder a uma profissão idêntica ou semelhante.

50. A referida expressão não é mais do que a tradução do princípio da confiança mútua entre os Estados-Membros, no qual se apoia o sistema de reconhecimento dos diplomas instituído pela directiva, segundo a qual «um diploma não é reconhecido tendo em consideração o valor intrínseco da formação que sanciona, mas porque dá acesso a uma profissão regulamentada no Estado-Membro em que foi emitido» [26].

51. É neste sentido que o quinto considerando da directiva indica, fazendo eco do seu artigo 3.º, que os Estados-Membros «não podem, [...] impor a um nacional de um Estado-Membro que adquira habilitações que os Estados-Membros se limitam geralmente a determinar apenas por referência aos diplomas emitidos no âmbito do respectivo sistema nacional de ensino, quando o interessado já adquiriu todas ou parte dessas habilitações noutro Estado-Membro; que, por conseguinte, qualquer Estado-Membro de acolhimento, em que uma profissão seja regulamentada, deve tomar em consideração as habilitações adquiridas noutro Estado-Membro e apreciar se essas habilitações correspondem às que ele próprio exige».

52. Assim, a directiva apenas tira as conclusões da jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de reconhecimento mútuo das habilitações profissionais, cujos princípios foram definidos no acórdão de 7 de Maio de 1991, Vlassopoulou [27].

53. Concluo que o texto do artigo 3.º, alínea a), da directiva não se opõe a que as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento profiram uma decisão de acesso parcial a uma profissão regulamentada no seu território, isto é, que se limita às actividades profissionais às quais o interessado tem direito de aceder no Estado-Membro no qual obteve o seu diploma.

26 — Acórdão de 29 de Abril de 2004, Beuttenmüller (C-102/02, Colect., p. I-5405 n.º 52).

27 — C-340/89, Colect., p. I-2357, n.º 16. V. também, neste sentido, nomeadamente, acórdãos de 8 de Julho de 1999, Fernández de Bobadilla (C-234/97, Colect., p. I-4773, n.ºs 29 a 31); de 14 de Setembro de 2000, Hocsman (C-238/98, Colect., p. I-6623, n.ºs 21 a 24); de 22 de Janeiro de 2002, Dreessen (C-31/00, Colect., p. I-663, n.º 31); e de 16 de Maio de 2002, Comissão/Espanha (C-232/99, Colect., p. I-4235, n.º 21). Segundo esta jurisprudência, resulta do artigo 43.º CE que as autoridades de um Estado-Membro, quando analisam o pedido de um nacional de outro Estado-Membro de autorização para exercício de uma profissão regulamentada, são obrigadas a tomar em consideração a habilitação profissional do interessado, procedendo à comparação entre, por um lado, a habilitação comprovada pelos seus diplomas, certificados e outros títulos, bem como pela sua experiência profissional relevante e, por outro, a habilitação profissional exigida pela legislação nacional para exercício da profissão em causa.

54. Em minha opinião, esta análise não é contrariada pelo texto do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), primeiro parágrafo, segundo travessão, da directiva, que, recordo, visa expressamente o caso previsto no «artigo 3.º, ponto a)», ou seja, o previsto no artigo 3.º, alínea a), da referida directiva.

55. Com efeito, recordo que estas disposições do referido artigo 4.º se limitam a reservar ao Estado-Membro de acolhimento a faculdade de sujeitar a emissão de uma autorização de acesso (ou de exercício), a actividades abrangidas por uma profissão regulamentada, à realização pelo requerente de um estágio de adaptação ou de uma prova de aptidão, quando a formação adquirida por este último para obter o diploma que lhe foi emitido por outro Estado-Membro for substancialmente diferente da exigida no referido Estado-Membro de acolhimento e se traduz correlativamente numa diferença entre, por um lado, o campo de actividades abrangido pela profissão semelhante à qual o interessado tem o direito de aceder no Estado-Membro no qual obteve o seu diploma e, por outro, o abrangido pela profissão a que deseja aceder no Estado-Membro de acolhimento.

56. A imposição dessas exigências ao requerente permanece uma simples faculdade e não uma obrigação que o Estado-Membro de acolhimento seria sistematicamente obrigado a pôr em prática, de modo que o texto do artigo 4.º da directiva não se opõe a que as autoridades competentes desse Estado renunciem, em determinadas circunstâncias, a essas exigências.

57. Além disso, a única finalidade dessas eventuais exigências é avaliar a aptidão do requerente a adaptar-se ao novo ambiente profissional ao qual deseja aceder quando não foi preparado no âmbito da formação que realizou para obter o seu diploma [28]. Conclui-se que estas não seriam justificadas no caso de o interessado só ser autorizado a aceder, no Estado-Membro de acolhimento, apenas às actividades incluídas na profissão para a qual o seu diploma dá acesso no Estado-Membro de origem, em relação às quais se deve presumir que já foi preparado no âmbito da formação seguida para obter esse diploma.

58. Por outro lado, a Directiva 98/5/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro de 1998, tendente a facilitar o exercício permanente da profissão de advogado num Estado-Membro diferente daquele em que foi adquirida a qualificação profissional [29], enuncia o princípio segundo o qual qualquer advogado tem o direito de exercer a título permanente no Estado-Membro de acolhimento, com o seu título profissional de origem, as mesmas actividades que um advogado que exerce com o título profissional desse Estado, a menos que este não exclua os advogados que adquiriram o seu título profissional noutro Estado-Membro do acesso a determinadas actividades abrangidas

28 — Recordo que esta finalidade do estágio de aptidão é determinada no nono considerando da directiva, bem como no artigo 1.º, alíneas f) e g), desta.

29 — JO L 77, p. 36.

pela profissão de advogado no território do referido Estado-Membro de acolhimento, quando essas actividades são reservadas noutros Estados-Membros a profissões diferentes da de advogado [30].

59. Assim, a Directiva 98/5 prevê a possibilidade de um Estado-Membro recusar a um cidadão comunitário que adquiriu as suas qualificações noutro Estado-Membro aceder a determinadas actividades abrangidas pela profissão de advogado no Estado-Membro de acolhimento, quando essa parte das actividades não dependa do âmbito de actividades abrangido por essa profissão noutro Estado-Membro. Essa situação pode aproximar-se da visada no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), primeiro parágrafo, segundo travessão, da directiva.

60. Ora, a Directiva 98/5 não substitui a directiva (no que diz respeito à profissão de advogado) mas completa-a, ao reconhecer aos advogados que adquiriram a sua habilitação profissional noutro Estado-Membro e que precisamente não desejam realizar a prova de aptidão prevista no referido artigo 4.º da directiva, o direito de se integrarem nessa profissão no Estado-Membro de acolhimento, no fim de um determinado período de experiência profissional nesse Estado com o seu título de origem [31].

30 — V. leitura conjugada dos seus artigos 2.º e 5.º, n.ºs 1 e 2. Trata-se do estabelecimento dos actos que habilitam a administrar os bens de pessoas falecidas ou relativos à criação ou à transferência de direitos reais imobiliários.

31 — É o que resulta dos segundo, terceiro e quinto considerandos da Directiva 98/5.

61. Este entendimento da Directiva 98/5 confirma a ideia de que nem o texto do artigo 3.º, alínea a), da directiva nem o do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), primeiro parágrafo, segundo travessão, desta, se opõem a que as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento autorizem um cidadão comunitário, se ele o quiser, a aceder apenas a uma parte do campo de actividades abrangido por uma profissão regulamentada nesse Estado-Membro, quando essa parte corresponda às actividades profissionais às quais o interessado tem direito de aceder no Estado-Membro de origem graças ao diploma de que é titular, sem ser obrigado a realizar um estágio de adaptação ou uma prova de aptidão.

62. Em minha opinião, essa interpretação não é posta em causa pela economia geral da directiva.

2. A economia geral da directiva

63. Em minha opinião, nenhuma outra disposição da directiva se opõe a que, quando o requerente o consentir, as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento emitam a seu favor essa autorização de acesso parcial a uma profissão regulamentada no seu território, dispensando-o de realizar qualquer estágio de adaptação ou prova de aptidão.

64. É verdade que o artigo 7.º, n.º 1, da directiva prevê, recordo-o, que as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento reconhecem aos nacionais dos Estados-Membros que preenchem as condições de acesso e de exercício de uma profissão regulamentada no seu território o direito de usar o *título profissional do Estado-Membro de acolhimento* que corresponda a essa profissão.

65. Estas disposições traduzem o cuidado do legislador comunitário em facilitar, no Estado-Membro de acolhimento, a equiparação dos cidadãos de outros Estados-Membros que obtiveram o seu diploma nesses Estados aos cidadãos nacionais que adquiriram a sua habilitação profissional no referido Estado-Membro de acolhimento. Este cuidado está ligado ao objectivo prosseguido pela directiva que, como irei analisar mais detalhadamente, consiste em facilitar aos cidadãos europeus o exercício das profissões cujo acesso está sujeito, no Estado-Membro de acolhimento, à aquisição de uma formação pós-secundária.

66. Assim sendo, se as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento são obrigadas, por força das referidas disposições, a reconhecer a esses cidadãos o direito de usar o título profissional que corresponde à profissão regulamentada em causa no território desse Estado, em minha opinião, essa obrigação impõe-se unicamente quando os interessados preenchem todas as condições de acesso e de exercício que aí são exigidas no que diz respeito a essa profissão.

67. Concluo que o artigo 7.º, n.º 1, da directiva não se opõe a que, quando os interessados não preenchem todas as condições previstas no Estado-Membro de acolhimento para aceder à profissão regulamentada em causa (não terem, nomeadamente, realizado um estágio de adaptação ou uma prova de aptidão), as autoridades competentes desse Estado não autorizem estes últimos, se o desejarem, a aceder apenas a uma parte das actividades abrangidas por essa profissão (aquelas às quais têm acesso no Estado-Membro de origem) e não ao conjunto dessas actividades, e, correlativamente, não os autorizem a usar o título profissional que corresponde à referida profissão, com o fim, nomeadamente, de evitar qualquer confusão no espírito dos consumidores que poderiam apelar aos seus serviços no território do referido Estado-Membro de acolhimento.

68. É tanto mais assim que, mesmo quando os nacionais dos Estados-Membros preenchem todas as condições de acesso e de exercício de uma profissão regulamentada no território do Estado-Membro de acolhimento (por exemplo, no seguimento da realização de um estágio ou de uma prova de aptidão), os interessados não exercem necessariamente essa profissão com o título profissional correspondente no referido Estado-Membro de acolhimento, embora preencham todas as condições exigidas para aceder ao conjunto das actividades abrangidas pela referida profissão e para as exercer com esse título. É o que resulta do artigo 7.º, n.º 2, da directiva.

69. Com efeito, o legislador comunitário teve o cuidado de impor às autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento a obrigação de reconhecer, aos nacionais dos Estados-Membros que preenchem todas as condições de acesso e de exercício de uma profissão regulamentada no território do referido Estado-Membro de acolhimento, o direito de usar o *título de formação legal previsto no Estado-Membro de origem* (a distinguir do título profissional) e, eventualmente, da sua abreviatura na língua desse último Estado. A perspectiva de equiparação desses cidadãos aos cidadãos nacionais é tanto mais sistemática que o mesmo artigo 7.º, n.º 2, da directiva precisa que «o Estado-Membro de acolhimento pode determinar que esse título seja seguido do nome e do local do estabelecimento ou do júri que o emitiu».

70. Subsequentemente, a economia geral da directiva não se opõe a que as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento emitam a um requerente, se ele o consentir, uma autorização de acesso parcial às actividades abrangidas por uma profissão regulamentada nesse Estado, de modo que este requerente não será totalmente equiparado ao titular de um diploma obtido nesse mesmo Estado para aceder a essa profissão.

71. Esta conclusão impõe-se por maioria de razão, como agora se vai ver, à análise do objectivo prosseguido pela directiva.

3. O objectivo prosseguido pela directiva

72. Como o Tribunal de Justiça sublinhou reiteradamente, resulta do artigo 57.º, n.º 1, do Tratado CE (que passou, após alteração a artigo 47.º, n.º 1, CE) que as directivas que foram adoptadas com fundamento no referido artigo, como a directiva, têm por objectivo facilitar o acesso às actividades não assalariadas e ao seu exercício, ao estabelecer regras e critérios comuns que conduzem, na medida do possível, ao reconhecimento mútuo dos diplomas, dos certificados e outros títulos [32]. O mesmo se passa em relação ao acesso às actividades subordinadas bem como em relação ao seu exercício, que entram também no campo de aplicação da referida directiva.

73. Recordo que é neste sentido que o terceiro considerando da directiva refere que, «considerando que, para responder rapidamente às expectativas dos cidadãos europeus que possuem diplomas de ensino superior que sancionam formações profissionais emitidos num Estado-Membro que não aquele onde pretendem exercer a sua profissão, é conveniente igualmente pôr em prática um outro método de reconhecimento desses diplomas, de modo a facilitar a esses cidadãos o exercício de todas as actividades profissionais dependentes, no Estado-Mem-

32 — V., nomeadamente, acórdãos, já referidos, Hocsman (n.º 32); Dreessen (n.º 26); e Comissão/Espanha (n.º 19).

bro de acolhimento, da posse de uma formação pós-secundária, desde que esses cidadãos possuam diplomas que os habilitem para essas actividades, que sancionem um ciclo de estudos mínimo de três anos e que tenham sido emitidos noutro Estado-Membro».

74. Ao fazê-lo, como indica o décimo terceiro considerando da directiva, o sistema instituído por esta, «ao reforçar o direito do cidadão europeu a utilizar os seus conhecimentos profissionais em qualquer Estado-Membro, vem completar e ao mesmo tempo reforçar o seu direito de adquirir tais conhecimentos onde desejar».

75. Daqui resulta que, longe de se opor a um mecanismo como a autorização de acesso a determinadas actividades abrangidas por uma profissão regulamentada no Estado-Membro de acolhimento (sem o interessado ser obrigado a realizar um estágio de adaptação ou uma prova de aptidão quando esse Estado preveja essa exigência), o objectivo que consiste em facilitar o acesso às actividades assalariadas e não assalariadas e o seu exercício, vai, pelo contrário, no sentido da admissão desse mecanismo.

76. Com efeito, um estágio de adaptação pode durar até três anos, conforme o artigo 4.°, n.° 1, alínea b), primeiro parágrafo, da directiva. A economia desse estágio constitui evidentemente um ganho de tempo que pode ser significativo, mesmo decisivo, para um nacional de um Estado-Membro que deseja aceder, no Estado-Membro de acolhimento, a uma profissão regulamentada, sobretudo se deseja aceder apenas às actividades dessa profissão às quais tem, desde já, o direito de aceder ou às quais já acedeu no Estado-Membro onde obteve o seu diploma. Essa exigência é susceptível de desencorajar seriamente o interessado de escolher essa via ou de a seguir até ao fim, visto que se expõe ao risco de não ver os seus esforços compensados.

77. O mesmo acontece em relação à prova de aptidão, porque, embora se enquadre no artigo 1.°, alínea g), da directiva e constitua, em principio, uma outra medida de compensação, que é deixada à escolha do interessado, é comummente admitido que essa exigência é susceptível de dissuadir, sensivelmente, este último de encarar uma operação de migração profissional noutro Estado-Membro diferente daquele em que obteve o seu diploma, sobretudo se se tratar de prosseguir nesse Estado exactamente as mesmas actividades que exerceu até então [33].

33 — V., neste sentido, relatório de 15 de Fevereiro de 1996 da Comissão das Comunidades Europeias ao Parlamento Europeu e ao Conselho respeitante à aplicação do sistema geral de reconhecimento dos diplomas do ensino superior, sobre a aplicação do artigo 13.° da Directiva 89/48/CEE [COM (96) 46 final, pp. 14, 15 e 21]. V., também, Parkins, N., «La directive 89/48/CEE: progrès sur la voie de la mise en œuvre», *Reconnaissance générale des diplômes et libre circulation des professionnels*, Instituto Europeu de Administração Pública, 1992, pp. 47 e 48.

78. Em conclusão destas considerações, considero que se deve responder à primeira questão que as disposições conjugadas dos artigos 3.º, alínea a), e 4.º, n.º 1, alínea b), primeiro parágrafo, segundo travessão, da directiva não se opõem a que, quando às autoridades competentes de um Estado-Membro é apresentado, pelo titular de um diploma obtido noutro Estado-Membro, um pedido de autorização para aceder a uma profissão cujo acesso ou exercício está sujeito, nesse Estado-Membro de acolhimento, à posse de um diploma, as referidas autoridades defiram parcialmente esse pedido, se o interessado o aceitar, dispensando este último da obrigação de realizar um estágio de adaptação ou uma prova de aptidão e limitando, correlativamente, o alcance da autorização que concederem apenas às actividades dessa profissão às quais o diploma do requerente dá acesso, segundo a regulamentação em vigor no Estado-Membro no qual o obteve, com exclusão de outras actividades abrangidas na referida profissão segundo a regulamentação aplicável no referido Estado-Membro de acolhimento.

B — *Quanto à segunda questão*

79. Através da segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio procura saber, concretamente, se os artigos 39.º CE e 43.º CE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que um Estado-Membro de acolhimento exclua, nessas circunstâncias, a possibilidade de as autoridades competentes desse Estado emitirem uma autorização de acesso parcial às actividades abrangidas por uma profissão regulamentada no seu território, como a de engenheiro de estradas, canais e portos, pelo motivo de, segundo a definição dessa profissão fixada pelo referido Estado-Membro de acolhimento na sua regulamentação nacional, as actividades abrangidas pela referida profissão serem indissociáveis, de modo que uma autorização de acesso a esta deveria necessariamente estender-se a todas as actividades nela incluídas.

80. Em minha opinião, vários são os elementos a favor de uma resposta afirmativa a esta questão.

81. É verdade que, em relação ao artigo 43.º CE, é previsto, no seu segundo parágrafo, que a liberdade de estabelecimento é exercida nas condições definidas pela legislação do país de estabelecimento em relação aos seus nacionais. Daqui resulta que, quando o acesso a uma actividade profissional ou o seu exercício é regulamentado no Estado-Membro de acolhimento, o nacional de outro Estado-Membro que pretenda aceder a essa actividade ou exercê-la deve, em princípio, preencher as condições definidas por essa regulamentação [34].

34 — V., nomeadamente, acórdãos de 30 de Novembro de 1995, Gebhard (C-55/94, Colect., p. I-4165, n.os 33 a 36), e de 1 de Fevereiro de 2001, Mac Quen e o. (C-108/96, Colect., p. I-837, n.º 25).

82. Posto isto, embora seja verdade que, na ausência de harmonização das condições de acesso às actividades de engenheiro em causa, os Estados-Membros são os únicos competentes para definir essas condições, não deixa de ser verdade que, segundo jurisprudência constante, estes últimos devem exercer as suas competências neste domínio respeitando as liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado, como as previstas nos artigos 39.º CE e 43.º CE [35].

83. Ora, segundo jurisprudência constante, as medidas nacionais susceptíveis de afectar ou de tornar menos atraente o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado, como as previstas no artigo 39.º CE ou no artigo 43.º CE, só podem ser admitidas se preencherem quatro condições cumulativamente: devem aplicar-se de modo não discriminatório, justificar-se por razões imperativas de interesse geral, ser adequadas para garantir a realização do objectivo que prosseguem e não ultrapassar o que é necessário para atingir esse objectivo [36].

84. Se a regulamentação de um Estado-Membro de acolhimento, ao definir o âmbito de actividades de uma profissão regulamentada no seu território, tem por efeito excluir a possibilidade de as suas autoridades competentes emitirem uma autorização de acesso parcial às actividades abrangidas por essa profissão, é evidente que essa regulamentação (como a do litígio no processo principal) é susceptível de afectar ou tornar menos atraente o exercício tanto da livre circulação de pessoas como da liberdade de estabelecimento.

85. Se é verdade que essa regulamentação é indistintamente aplicável aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento e aos dos outros Estados-Membros, não entendo em que medida é susceptível de corresponder a uma razão imperativa de interesse geral, como a protecção dos consumidores.

86. De facto, não estou convencido de que, como prevê a regulamentação nacional em causa no processo principal, a totalidade das actividades abrangidas pela profissão de engenheiro de estradas, canais e portos forme um todo indissociável, de modo que seria impossível isolar a actividade de engenheiro hidráulico das outras actividades que dependem da referida profissão.

35 — V., nomeadamente, acórdãos de 29 de Outubro de 1998, De Castro Freitas e Escallier (C-193/97 e C-194/97, Colect., p. I-6747, n.º 23); de 3 de Outubro de 2000, Corsten (C-58/98, Colect., p. I-7919, n.º 31); e Mac Quen e o., já referido (n.º 24).

36 — V., nomeadamente, em relação à livre circulação de pessoas, acórdão de 31 de Março de 1993, Kraus (C-19/92, Colect., p. I-1663, n.º 32); em relação à liberdade de estabelecimento, acórdãos Gebhard, já referido (n.º 37); de 9 de Março de 1999, Centros (C-212/97, Colect., p. I-1459, n.º 34); Mac Quen e o., já referido (n.º 26); e de 6 de Novembro de 2003, Gambelli e o. (C-243/01, Colect., p. I-13031, n.º 64).

87. *A priori*, nada se opõe *objectivamente* a que, por exemplo, a concepção e a construção de instalações hidráulicas estejam dissociadas da elaboração e da realização de infra-estruturas de transportes terrestres. Aliás, é o que resulta da situação existente em Itália, visto que, precisamente, as actividades abrangidas pela profissão de engenheiro hidráulico estão dissociadas nesse Estado-Membro das outras actividades, que estão implícitas, em Espanha, na profissão de engenheiro de estradas, canais e portos. Assim, uma autorização de acesso parcial à profissão de engenheiro de estradas, canais e portos, como é regulamentada em Espanha, não parece em nada enfraquecer a aptidão do titular de um diploma de engenheiro hidráulico, obtido noutro Estado-Membro para realizar, no Estado-Membro de acolhimento, as actividades às quais o seu diploma dá acesso no Estado-Membro de origem.

88. Por conseguinte, é duvidoso que a regulamentação espanhola controvertida responda a uma necessidade *objectiva* de protecção dos consumidores.

89. De resto, mesmo supondo que essa regulamentação nacional corresponde a uma preocupação de protecção dos consumidores, ao impedir que estes últimos sejam induzidos em erro quanto ao alcance das qualificações profissionais do interessado, esse risco poderia ser reduzido pela possibilidade do Estado-Membro de acolhimento exigir que o referido interessado use, por exemplo, o seu título profissional de origem ou o seu título de formação, eventualmente na língua do Estado-Membro de origem, com exclusão do título profissional do referido Estado-Membro de acolhimento [37]. Essa medida seria menos restritiva, em relação à livre circulação de pessoas e à liberdade de estabelecimento, do que a exclusão de qualquer decisão de acesso parcial à profissão regulamentada em causa.

90. Concluo que se deve responder à segunda questão que os artigos 39.° CE e 43.° CE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que um Estado-Membro de acolhimento exclua, nessas circunstâncias, a possibilidade de as autoridades competentes desse Estado-Membro emitirem uma autorização de acesso parcial às actividades abrangidas por uma profissão regulamentada no seu território, como a de engenheiro de estradas, canais e portos, apenas pelo motivo de, segundo a definição dessa profissão fixada pelo referido Estado-Membro de acolhimento na sua regulamentação nacional, as actividades que dependem da referida profissão serem indissociáveis, de modo que uma autorização de acesso a esta devia necessariamente ampliar-se ao conjunto das actividades nela incluídas.

37 — V. n.os 66 e 67 das presentes conclusões.

V — Conclusão

91. Tendo em conta todas estas considerações, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões apresentadas pelo Tribunal Supremo do seguinte modo:

«1) As disposições conjugadas dos artigos 3.º, alínea a), e 4.º, n.º 1, alínea b), primeiro parágrafo, segundo travessão, 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 não se opõem a que, quando às autoridades competentes de um Estado-Membro de acolhimento é apresentado, pelo titular de um diploma obtido noutro Estado-Membro, um pedido de autorização para aceder a uma profissão cujo acesso ou exercício está sujeito, nesse Estado-Membro de acolhimento, à posse de um diploma, as referidas autoridades defiram parcialmente esse pedido, se o interessado o aceitar, dispensando este último da obrigação de realizar um estágio de adaptação ou uma prova de aptidão e limitando, correlativamente, o alcance da autorização que concederem apenas às actividades dessa profissão às quais o diploma do requerente dá acesso, segundo a regulamentação em vigor no Estado-Membro no qual foi obtido, com exclusão das outras actividades abrangidas na referida profissão segundo a regulamentação aplicável no referido Estado-Membro de acolhimento.

2) Os artigos 39.º CE e 43.º CE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que um Estado-Membro de acolhimento exclua, nessas circunstâncias, a possibilidade de as autoridades competentes desse Estado-Membro emitirem uma autorização de acesso parcial às actividades abrangidas por uma profissão regulamentada no seu território, como a de engenheiro de estradas, canais e portos, apenas pelo motivo de, segundo a definição dessa profissão fixada pelo referido Estado-Membro na sua regulamentação nacional, as actividades que dependem da referida profissão serem indissociáveis, de modo que uma autorização de acesso a esta devia necessariamente ampliar-se a todas as actividades nela incluídas.»