ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

8 de Maio de 2008 *

No processo C-39/07,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 1 de Fevereiro de 2007,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por H. Støvlbæk e R. Vidal Puig, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino de Espanha, representado por M. Muñoz Pérez, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandado,

* Língua do processo: espanhol.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, L. Bay Larsen, P. Kūris, J.-C. Bonichot e C. Toader (relator), juízes,

advogado-geral: M. Poiares Maduro,
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 Com a sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao não adoptar todas as medidas necessárias para transpor a Directiva 89/48/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, relativa a um sistema geral de reconhecimento dos diplomas de ensino superior que sancionam formações profissionais com uma duração mínima de três anos (JO 1989, L 19, p. 16), no que respeita à profissão de farmacêutico hospitalar, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta directiva.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

Directivas 85/432/CEE e 85/433/CEE

2 Em 16 de Setembro de 1985, o Conselho adoptou a Directiva 85/432/CEE, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes a certas actividades do sector farmacêutico (JO L 253, p. 34; EE 06 F3 p. 25).

3 Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da Directiva 85/432:

«Os Estados-Membros velarão por que os titulares de um diploma, certificado ou outro título universitário em farmácia de nível considerado equivalente, que satisfaça as condições previstas no artigo 2.º, possam, pelo menos, aceder às actividades referidas no n.º 2 e ao seu exercício, sem prejuízo, se for caso disso, da exigência de experiência profissional complementar.»

4 O artigo 3.º da Directiva 85/432 determina:

«Três anos, o mais tardar, após o termo do prazo previsto no artigo 5.º, a Comissão apresentará ao Conselho propostas adequadas relativamente às especializações em farmácia, nomeadamente, farmácia hospitalar. O Conselho examinará, no prazo de um ano, estas propostas.»

5 Em 16 de Setembro de 1985, o Conselho adoptou a Directiva 85/433/CEE, relativa ao reconhecimento mútuo dos diplomas, certificados e outros títulos em farmácia, incluindo medidas destinadas a facilitar o exercício efectivo do direito d[e] estabelecimento para certas actividades do sector farmacêutico (JO L 253, p. 37; EE 06 F3 p. 28).

6 O artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 85/433, conforme alterada pela Directiva 2001/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Maio de 2001 (JO L 206, p. 1) prevê:

«Cada Estado-Membro reconhecerá os diplomas, certificados e outros títulos, referidos no anexo, passados aos nacionais dos Estados-Membros pelos outros Estados-Membros, nos termos do artigo 2.º da Directiva 85/432[…], conferindo-lhes no seu território, no que respeita ao acesso e exercício das actividades referidas no artigo 1.º, o mesmo efeito que atribui aos diplomas, certificados e outros títulos, referidos no anexo, que emitir.»

7 O diploma espanhol que figura no referido anexo é o de licenciado em Farmácia («Título de licenciado en farmacia»).

Directiva 89/48

8 O artigo 1.º da Directiva 89/48, conforme alterada pela Directiva 2001/19, determina:

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

a) Por diploma, qualquer diploma, certificado ou outro título, ou qualquer conjunto de tais diplomas, certificados ou outros títulos:

— que tenha sido emitido por uma autoridade competente de um Estado-Membro, designada nos termos das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas desse Estado,

— 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 uma duração equivalente a tempo parcial, numa universidade ou num estabelecimento de ensino superior ou noutro estabelecimento com um nível de formação equivalente e, se for o caso, que concluiu com êxito a formação profissional requerida para além do ciclo de estudos pós-secundários,

— de que se depreenda que o titular possui as qualificações profissionais requeridas para o acesso a uma profissão regulamentada nesse Estado-Membro ou para o seu exercício,

desde que a formação sancionada por esse diploma, certificado ou outro título tenha sido preponderantemente adquirida na Comunidade ou desde que o seu titular tenha uma experiência profissional de três anos, certificada pelo Estado-Membro que reconheceu o diploma, certificado ou outro título emitido num país terceiro.

[…]

c) Por profissão regulamentada, a actividade ou o conjunto de actividades profissionais regulamentadas que constituem essa profissão num Estado-Membro;

d) Por actividade profissional regulamentada, qualquer 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. Constitui designadamente uma modalidade de exercício de uma actividade profissional regulamentada:

— o exercício de uma actividade ao abrigo de um título profissional, desde que o uso desse título apenas seja autorizado aos titulares de um diploma fixado em disposições legislativas, regulamentares ou administrativas,

[…]»

9 O artigo 2.º da Directiva 89/48 prevê:

«A presente directiva aplica-se aos nacionais de um Estado-Membro que desejem exercer, como independentes ou assalariados, uma profissão regulamentada num Estado-Membro de acolhimento.

A presente directiva não se aplica às profissões que sejam objecto de uma directiva específica que institua o reconhecimento mútuo de diplomas entre os Estados-Membros.»

10 O artigo 4.º da Directiva 89/48 dispõe:

«1. O artigo 3.º [relativo ao direito de os nacionais de outro Estado-Membro acederem a uma profissão regulamentada] não impede que o Estado-Membro de acolhimento exija igualmente que o requerente:

[…]

b) Efectue um estágio de adaptação durante um máximo de três anos ou se submeta a uma prova de aptidão:

[…]»

Legislação nacional

Legislação relativa às especializações em Farmácia

11 A legislação relativa às especializações em Farmácia é constituída pelo Real Decreto 2708/1982 que regulamenta os estudos de especialização e a obtenção do título de farmacêutico especialista (Real Decreto 2708/1982, por el que se regulan los estudios de especialización y la obtención del título de farmacéutico especialista), de 15 de Outubro de 1982 (BOE n.º 261, de 30 de Outubro de 1982, p. 29994).

12 O artigo 1.º deste real decreto tem a seguinte redacção:

«Sem prejuízo dos direitos reconhecidos aos licenciados em Farmácia, só os titulares do diploma de farmacêutico especialista ['farmacéutico especialista'] emitido pelo Ministério da Educação e da Ciência podem utilizar o título de farmacêutico especialista, exercer a profissão sob esse título e ocupar um posto de trabalho em organismos públicos ou privados.»

13 O artigo 2.º do referido real decreto dispõe:

«Para obter o diploma de farmacêutico especialista é necessário:

a) ser titular do diploma de licenciado em Farmácia;

b) ter completado a formação de especialização correspondente, em conformidade com os planos de estudo e os programas estabelecidos;

c) ter tido aproveitamento nas provas de avaliação previstas para o efeito.»

14 Nos termos do artigo 3.º do Real Decreto 2708/1982:

«São reconhecidas como especializações farmacêuticas as seguintes especializações:

Primeiro grupo. — Especializações que exigem basicamente formação hospitalar:

[…]

— Farmácia Hospitalar

[…]»

Legislação que transpõe as Directivas 85/432, 85/433 e 89/48

15 As Directivas 85/432 e 85/433 foram transpostas para o direito nacional pelo Real Decreto 1667/1989, de 22 de Dezembro de 1989 (BOE n.º 4, de 4 de Janeiro de 1990, p. 217).

16 O artigo 1.º deste real decreto prevê:

«Os diplomas, certificados e outros títulos enumerados no anexo I do presente real decreto e emitidos a nacionais de um Estado-Membro da Comunidade Económica Europeia que preencham os critérios fixados no anexo II são reconhecidos em Espanha, para efeitos do acesso à profissão de farmacêutico, como equivalentes ao diploma universitário oficial de licenciado em Farmácia.»

17 O diploma espanhol mencionado no anexo I do referido real decreto é o mesmo que figura no anexo da Directiva 85/433.

18 A Directiva 89/48 foi transposta para o direito espanhol pelo Real Decreto 1665/1991, de 25 de Outubro de 1991 (BOE n.º 280, de 22 de Novembro de 1991, p. 37916).

19 O artigo 2.º, n.º 1, deste real decreto determina:

«As regras enunciadas no presente real decreto aplicam-se aos nacionais de um Estado-Membro da União Europeia que, sendo titulares de um diploma obtido num Estado da referida União, queiram exercer em Espanha, por conta própria ou por conta de outrem, uma profissão regulamentada para a qual seja exigida uma formação superior com a duração mínima de três anos.»

20 O artigo 3.º, alínea a), deste mesmo real decreto prevê que constituem «profissões regulamentadas» todas as profissões enumeradas no anexo I do referido real decreto. Este anexo não menciona a profissão de farmacêutico hospitalar.

Procedimento pré-contencioso

21 Em 19 de Dezembro de 2005, a Comissão enviou ao Reino de Espanha uma notificação para cumprir tendo por objecto a não transposição por este Estado-Membro da Directiva 89/48 no que respeita à profissão de farmacêutico especialista.

22 Na sua resposta de 17 de Março de 2006, o Reino de Espanha afirmou que a Directiva 89/48 não era aplicável à profissão de farmacêutico hospitalar, uma vez que esta

é uma especialização da profissão de farmacêutico que está especificamente regulamentada nas Directivas 85/432 e 85/433, transpostas para o direito espanhol pelo Real Decreto 1667/1989.

23 Em 4 de Julho de 2006, a Comissão, entendendo que esta resposta não era satisfatória, dirigiu ao Reino de Espanha um parecer fundamentado, ao qual este Estado-Membro respondeu em 12 de Janeiro de 2007, ou seja, após o termo do prazo fixado pela Comissão no parecer fundamentado, reiterando a sua argumentação segundo a qual a Directiva 89/48 não era aplicável aos diplomas de especialização no domínio farmacêutico.

24 Não convencida por esta argumentação, a Comissão propôs a presente acção.

Quanto à acção

Argumentos das partes

25 A Comissão sustenta que, uma vez que o artigo 1.º do Real Decreto 2708/1982 exclui aos titulares de um diploma emitido num Estado-Membro e reconhecido como equivalente nos termos do artigo 2.º da Directiva 85/433 a possibilidade de utilizar o título de farmacêutico especialista e, consequentemente, de exercer a profissão de farmacêutico hospitalar, o Estado demandado não transpôs a directiva no que respeita a esta profissão.

26 Com efeito, segundo esta instituição, por um lado, esse título deveria ser qualificado de «diploma», na acepção do artigo 1.º, alínea a), da Directiva 89/48, na medida em que é emitido pela autoridade competente designada, sanciona uma formação pós-secundária superior a três anos e certifica que o seu titular possui as qualificações exigidas para exercer a profissão de farmacêutico hospitalar em Espanha. Por outro lado, a profissão reservada aos titulares do diploma de farmacêutico especialista é uma profissão regulamentada, na acepção do artigo 1.º, alínea c), da Directiva 89/48. Efectivamente, esta profissão consiste no exercício de uma actividade regulamentada, na acepção do artigo 1.º, alínea d), desta directiva, na medida em que o acesso a essa actividade depende da posse de um diploma.

27 A Comissão refere, a este propósito, que a Directiva 89/48 não exclui nenhuma profissão regulamentada do seu âmbito de aplicação, com excepção das que tenham sido objecto de uma directiva específica de reconhecimento mútuo. Em especial, a directiva não contém nenhuma disposição que possa ser interpretada no sentido de excluir do seu âmbito de aplicação as profissões farmacêuticas ou, mais genericamente, as profissões da saúde. O facto de incluir essas profissões no sistema geral de reconhecimento dos diplomas não é contrário ao artigo 47.º, n.º 3, CE, segundo o qual a eliminação progressiva das restrições ao direito de estabelecimento deverá ser precedida ou acompanhada da coordenação das respectivas condições de exercício dessas profissões. O objectivo da directiva não é instituir um sistema de reconhecimento automático dos diplomas, mas estabelecer um método geral que permita facilitar o reconhecimento dos diplomas.

28 Além disso, as Directivas 85/432 e 85/433 não são aplicáveis à profissão de farmacêutico hospitalar, visto dizerem respeito unicamente ao diploma de licenciado em

Farmácia. Com efeito, a Directiva 85/432, que coordena os requisitos de formação relativos à emissão do diploma de farmacêutico, ao qual se aplica o regime de reconhecimento previsto na Directiva 85/433, não tem por objecto, na acepção do seu artigo 3.º, as especializações em Farmácia, designadamente a especialização em Farmácia Hospitalar. Por outro lado, o diploma de licenciado em Farmácia é o único diploma mencionado no anexo da Directiva 85/433 no que respeita ao Reino de Espanha.

29 O Reino de Espanha responde que a profissão de farmacêutico hospitalar, enquanto especialidade da profissão de farmacêutico, não cabe no âmbito de aplicação da Directiva 89/48. Esta profissão só pode ser objecto de regulamentações específicas, uma vez que o artigo 47.º, n.º 3, CE introduz uma reserva expressa relativa, nomeadamente, à eliminação das restrições ao exercício das profissões farmacêuticas. Essa supressão não pode, por conseguinte, ser realizada através do sistema geral de reconhecimento dos diplomas previsto nesta directiva.

30 Esta interpretação é confirmada pelas Directivas 85/432 e 85/433, as quais respondem à exigência que consiste em prever regras especiais de coordenação das legislações relativas a certas actividades farmacêuticas a fim de permitir o reconhecimento mútuo dos títulos e dos diplomas em Farmácia. Em contrapartida, a Directiva 89/48, que prevê como único requisito para o reconhecimento dos diplomas a duração mínima dos estudos, não pode ser suficiente para garantir o respeito da obrigação de especificidade estabelecida no artigo 47.º, n.º 3, CE. Daqui resulta que, na falta de regulamentação especial adoptada nesta matéria, por força do artigo 3.º da Directiva 85/432, a Comissão não pode invocar a Directiva 89/48 para criticar a não conformidade da legislação interna com o sistema geral de reconhecimento dos diplomas.

Apreciação do Tribunal de Justiça

31 As duas partes no processo admitem que as Directivas 85/432 e 85/433 não se aplicam ao diploma de farmacêutico especialista, que permite aceder à profissão de farmacêutico hospitalar. Todavia, extraem consequências diferentes desta interpretação. Segundo a Comissão, o facto de não existir uma directiva específica implica que este diploma caiba no âmbito de aplicação da Directiva 89/48, ao passo que, segundo o Reino de Espanha, não existindo essa directiva, deve considerar-se que o reconhecimento do referido diploma não é regulado pela Directiva 89/48 nem por outro acto de direito derivado.

32 A este respeito, refira-se desde já que o âmbito de aplicação da Directiva 89/48 não é delimitado em função do domínio ou da tipologia dos diplomas em questão. Com efeito, resulta do seu artigo 1.º, alínea a), que esta directiva se aplica, nomeadamente, a qualquer diploma de estudos superiores emitido no final de um ciclo de estudos pós-secundários, com a duração mínima de três anos, que permita o acesso do seu titular a uma profissão regulamentada.

33 Além disso, como decorre de jurisprudência assente, deve considerar-se que uma profissão está regulamentada, na acepção da Directiva 89/48, quando o acesso à actividade profissional que constitui essa profissão ou o exercício desta é regido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas que estabelecem um regime que tem por efeito reservar expressamente essa actividade profissional àqueles que preencham determinados requisitos e proíbe o seu acesso àqueles que os não preencham (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos de 1 de Fevereiro de 1996, Aranitis, C-164/94, Colect., p. I-135, n.os 18 e 19, e de 9 de Setembro de 2003, Burbaud, C-285/01, Colect., p. I-8219, n.º 45).

34 No caso vertente, há que concluir, com fundamento na legislação nacional na matéria, que o diploma de farmacêutico especialista é um diploma de estudos superiores que permite aceder a uma profissão regulamentada, a saber, a de farmacêutico hospitalar.

35 O Reino de Espanha, embora não conteste esta qualificação do diploma e da profissão em causa, considera que, uma vez que a Directiva 89/48 não se aplica aos diplomas de especialização em Farmácia, não tem a obrigação de prever a faculdade de os nacionais de outros Estados-Membros acederem à profissão de farmacêutico hospitalar.

36 Esta interpretação da directiva deve ser afastada.

37 A este propósito, é oportuno sublinhar, a título preliminar, que o direito ao reconhecimento dos diplomas é garantido, enquanto expressão do direito fundamental à liberdade de estabelecimento, pelo artigo 43.º, segundo parágrafo, CE. Segundo jurisprudência assente, decorre desta disposição do Tratado CE que um Estado-Membro, ao qual tenha sido apresentado um pedido de autorização para exercer uma profissão cujo acesso depende, nos termos da legislação nacional, da posse de um diploma ou de uma qualificação profissional, deve tomar em consideração os diplomas, certificados e outros títulos que o interessado tenha adquirido com o objectivo de exercer essa mesma profissão noutro Estado-Membro, procedendo a uma comparação entre as competências atestadas por esses diplomas e os reconhecimentos e qualificações exigidos pelas normas nacionais (v. acórdãos de 7 de Maio de 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Colect., p. I-2357, n.º 16, e de 14 de Setembro de 2000, Hocsman, C-238/98, Colect., p. I-6623, n.º 23).

38 A Directiva 89/48, como resulta do seu terceiro considerando, institui um «método de reconhecimento» dos diplomas nela referidos. Fixa um sistema geral de reconhecimento dos diplomas de estudos superiores que permitem o acesso a uma profissão regulamentada e, por conseguinte, o exercício de um direito que está consagrado no Tratado.

39 Além disso, como recordou a Comissão, a Directiva 89/48 não institui um sistema de reconhecimento automático. Efectivamente, mesmo que reconheça o direito de acesso às profissões regulamentadas, esta directiva permite, por força do seu artigo 4.º, alínea b), ao Estado de acolhimento, submeter o requerente, nacional de outro Estado-Membro, a um estágio de adaptação ou a uma prova de aptidão, designadamente quando a formação que recebeu tem por objecto matérias substancialmente diferentes das abrangidas pelo diploma exigido no Estado-Membro de acolhimento ou quando a profissão regulamentada neste último Estado-Membro abrange uma ou várias actividades profissionais regulamentadas que não existem na profissão regulamentada no Estado-Membro de origem ou de proveniência do requerente e que essa diferença entre as actividades profissionais nos dois Estados-Membros em questão é caracterizada por uma formação específica diferente.

40 O Reino de Espanha alega que o artigo 47.º, n.º 3, CE exclui, de qualquer modo, que uma directiva que tem por objecto instituir um sistema geral de reconhecimento dos diplomas possa ser aplicada às profissões da saúde, uma vez que este artigo introduz expressamente uma reserva no que respeita às profissões médicas, paramédicas e farmacêuticas, que só podem ser liberalizadas na falta de um acto que fixe as regras relativas à «coordenação das respectivas condições de exercício nos diversos Estados-Membros».

41 Este argumento deve ser afastado. Com efeito, esta interpretação do artigo 47.º, n.º 3, CE levaria, não só à não aplicação da Directiva 89/48, mas, mais genericamente, à exclusão do direito dos cidadãos comunitários ao reconhecimento dos diplomas de especialização em Farmácia, quando esse direito resulta do artigo 43.º, segundo parágrafo, CE.

42 Pelo contrário, o objectivo do artigo 47.º, n.º 3, CE não é limitar o âmbito do direito ao reconhecimento dos diplomas, mas evitar que seja instituído um sistema de reconhecimento automático dos diplomas de acesso às profissões da saúde na falta de coordenação das disposições que regulam o exercício destas profissões. Assim, esta disposição do Tratado diz respeito a esse sistema, que deve ser concebido tendo em conta a harmonização progressiva das disposições relativas ao exercício das referidas profissões.

43 Daqui resulta que o reconhecimento dos diplomas que dão acesso à profissão de farmacêutico hospitalar cabe no âmbito de aplicação da Directiva 89/48 e que os Estados-Membros devem prever um sistema que permita esse reconhecimento, de acordo com os requisitos previstos nesta directiva.

44 Em face das considerações que precedem, há que declarar que, ao não adoptar todas as medidas necessárias para transpor a Directiva 89/48, no que respeita à profissão de farmacêutico hospitalar, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta directiva.

Quanto às despesas

45 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino de Espanha e tendo este último sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

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

1) Ao não adoptar todas as medidas necessárias para transpor a 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, no que respeita à profissão de farmacêutico hospitalar, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta directiva.

2) O Reino de Espanha é condenado nas despesas.

Assinaturas