ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

23 de Novembro de 2000 *

No processo C-421/98,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por I. Martínez del Peral e B. Mongin, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

Reino de Espanha, representado por M. López-Monís Gallego, abogado del Estado, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Espanha, 4-6, boulevard E. Servais,

demandado,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao estabelecer, no n.º 2 do artigo 10.º do Real Decreto 1081/1989, de 28 de Agosto de 1989 (*BOE* n.º 214, de 7 de Setembro de 1989, p. 28449), que os possuidores de um diploma de

* Língua do processo: espanhol.

arquitectura emitido por outro Estado-Membro e reconhecido no quadro da Directiva 85/384/CEE do Conselho, de 10 de Junho de 1985, relativa ao reconhecimento mútuo dos diplomas, certificados e outros títulos do domínio da arquitectura, incluindo medidas destinadas a facilitar o exercício efectivo do direito de estabelecimento e de livre prestação de serviços (JO L 223, p. 15; EE 06 F3 p. 9), «não poderão exercer em Espanha actividades diversas das que, de acordo com o título obtido no país de origem, nele poderiam desenvolver, excepto se actuarem em colaboração com outro profissional habilitado para as exercer e que também possua um título reconhecido nos termos da legislação espanhola», o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.° e 10.° da referida directiva,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: A. La Pergola, presidente de secção, D. A. O. Edward (relator) e P. Jann, juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 11 de Maio de 2000,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 24 de Novembro de 1998, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE), uma acção destinada a obter a declaração de que, ao estabelecer, no n.° 2 do artigo 10.° do Real Decreto 1081/1989, de 28 de Agosto de 1989 (*BOE* n.° 214, de 7 de Setembro de 1989, p. 28449, a seguir «decreto real»), que os possuidores de um diploma de arquitectura emitido por outro Estado-Membro e reconhecido no quadro da Directiva 85/384/CEE do Conselho, de 10 de Junho de 1985, relativa ao reconhecimento mútuo dos diplomas, certificados e outros títulos do domínio da arquitectura, incluindo medidas destinadas a facilitar o exercício efectivo do direito de estabelecimento e de livre prestação de serviços (JO L 223, p. 15; EE 06 F3 p. 9; a seguir «directiva»), «não poderão exercer em Espanha actividades diversas das que, de acordo com o título obtido no país de origem, nele poderiam desenvolver, excepto se actuarem em colaboração com outro profissional habilitado para as exercer e que também possua um título reconhecido nos termos da legislação espanhola», o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.° e 10.° da referida directiva.

Quadro jurídico comunitário

2 O artigo 1.° da directiva dispõe:

«1. A presente directiva aplica-se às actividades do domínio da arquitectura.

2. Para efeitos do disposto na presente directiva, entende-se por actividades do domínio da arquitectura as exercidas habitualmente com o título profissional de arquitecto.»

3 O artigo 2.° da directiva prevê:

«Cada Estado-Membro reconhecerá os diplomas, certificados e outros títulos obtidos mediante uma formação que satisfaça os requisitos dos artigos 3.° e 4.° e emitidos aos nacionais dos Estados-Membros pelos outros Estados-Membros, atribuindo-lhes no seu território, no que se refere ao acesso às actividades referidas no artigo 1.° e ao exercício destas com o título profissional de arquitecto, nas condições previstas no n.° 1 do artigo 23.°, o mesmo efeito que aos diplomas, certificados e outros títulos por ele emitidos.»

4 O artigo 10.° da directiva estabelece:

«Cada Estado-Membro reconhecerá os diplomas, certificados e outros títulos, referidos no artigo 11.°, concedidos pelos outros Estados-Membros aos nacionais dos Estados-Membros que sejam já titulares dessas qualificações à data da notificação da presente directiva ou que tenham iniciado os seus estudos, comprovados por esses diplomas, certificados e outros títulos, o mais tardar durante o terceiro ano académico seguinte a essa notificação, mesmo que não satisfaçam os requisitos mínimos dos títulos referidos no capítulo II, atribuindo-lhes, no que diz respeito ao acesso às actividades referidas no artigo 1.° e ao seu exercício, com a observância do artigo 23.°, o mesmo efeito no seu território que aos diplomas, certificados e outros títulos do domínio da arquitectura por ele emitidos.»

5 Nos termos do artigo 16.° da directiva:

«1. Sem prejuízo do disposto no artigo 23.°, os Estados-Membros de acolhimento assegurarão que seja reconhecido aos nacionais dos Estados-Membros que preenchem as condições previstas no capítulo II ou no capítulo III o direito de usarem o seu título de formação legítimo e, eventualmente, a sua abreviatura, do Estado-Membro de origem ou de proveniência, na língua desse Estado. Os Estados-Membros de acolhimento podem determinar que esse título seja seguido do nome e do local do estabelecimento ou do júri que o emitiu.

2. Se o título de formação do Estado-Membro de origem ou de proveniência puder ser confundido no Estado-Membro de acolhimento com um título que exija, nesse Estado, uma formação complementar não adquirida pela pessoa em causa, esse Estado-Membro de acolhimento pode determinar que essa pessoa utilize o seu título de formação do Estado-Membro de origem ou de proveniência numa fórmula adequada a indicar pelo Estado-Membro de acolhimento.»

Quadro jurídico nacional

6 A directiva foi transposta para o direito espanhol pelo decreto real, que regulamenta o reconhecimento dos certificados, diplomas e outros títulos no domínio da arquitectura dos Estados-Membros da Comunidade Económica Europeia, bem como o exercício efectivo do direito de estabelecimento e a livre prestação de serviços.

7 As condições do exercício da profissão de arquitecto em Espanha, bem como o direito de estabelecimento, estão definidos nos artigos 9.° e 10.° do decreto real.

8 O artigo 10.° do decreto real dispõe:

«1. Pela sua inscrição na ordem, os detentores dos títulos a que se refere o presente decreto real gozarão dos mesmos direitos e estarão sujeitos às mesmas obrigações que os arquitectos espanhóis inscritos. Em especial, no que respeita a processos disciplinares e correspondentes sanções, aplicam-se-lhes os Estatutos das Ordens dos Arquitectos e as normas deontológicas relativas ao exercício da profissão emitidas pelos Conselhos Superiores das mesmas.

2. Quando as intervenções consistam em redigir projectos de execução ou assumir a direcção oficial das obras, os detentores de títulos de outros Estados-Membros cujos títulos tenham sido reconhecidos em Espanha em conformidade com o disposto no presente decreto real não poderão exercer em Espanha actividades diversas das que, de acordo com o título obtido no país de origem, nele poderiam desenvolver, excepto se actuarem em colaboração com outro profissional habilitado para as exercer e que também possua um título reconhecido nos termos da legislação espanhola.»

Processo pré-contencioso

9 Por carta de 19 de Julho de 1990, a Comissão notificou o Reino de Espanha para lhe apresentar as suas observações quanto à conformidade do artigo 10.°, n.° 2, do decreto real com os artigos 2.° e 10.° da directiva.

10 Por carta de 30 de Outubro de 1990, o Governo espanhol contestou a acusação baseando-se, por um lado, no artigo 56.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 46.° CE) e, por outro, nas particularidades que diferenciam a

directiva doutras directivas sectoriais que prevêem o reconhecimento mútuo dos diplomas, comportando estas últimas uma harmonização completa das exigências de formação mínimas, de forma a permitir um reconhecimento mútuo automático.

11 Considerando que a argumentação exposta pelo Governo espanhol não podia modificar a sua opinião sobre nessa matéria, a Comissão dirigiu ao Reino de Espanha, em 21 de Abril de 1992, um parecer fundamentado, convidando-o a tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

12 Na sua resposta de 16 de Dezembro de 1992, o Governo espanhol comunicou a sua intenção de revogar o artigo 10.°, n.° 2, do decreto real. Todavia, embora o decreto real tenha sido modificado pelo Real Decreto 314/1996, de 23 de Fevereiro de 1996 (*BOE* n.° 64, de 14 de Março de 1996, p. 10140), o seu artigo 10.°, n.° 2, foi, todavia, mantido em vigor.

13 Nestas condições, a Comissão, considerando que o Reino de Espanha não tinha dado cumprimento ao parecer fundamentado, decidiu propor a presente acção.

Argumentos das partes

14 Na opinião da Comissão, resulta da própria redacção dos artigos 2.° e 10.° da directiva que o titular de um diploma, certificado ou outro título de arquitectura emitido por um Estado-Membro diferente do Estado-Membro de acolhimento deve beneficiar dos mesmos direitos e estar sujeito às mesmas obrigações que os titulares do diploma do Estado-Membro de acolhimento.

15 No que respeita aos diplomas que obedecem às exigências fixadas pelos artigos 3.° e 4.° da directiva e aos que correspondem aos critérios que relevam do regime de direitos adquiridos a que se refere o seu capítulo III, a directiva prevê o reconhecimento automático e incondicional. No espírito do legislador comunitário, o grau de harmonização realizado sob a forma de uma lista de critérios qualitativos e quantitativos bastava para permitir a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo.

16 O artigo 10.°, n.° 2, do decreto real é incompatível com este princípio do reconhecimento mútuo. A Comissão argumenta que resulta desse artigo que não se confere aos titulares de diplomas de arquitectura emitidos por outro Estado-Membro o mesmo âmbito de actividades que aos titulares dos diplomas de arquitectura obtidos em Espanha. Com efeito, por força da referida disposição nacional, os titulares dum diploma de arquitectura emitido por outro Estado-Membro cujo título tenha sido reconhecido em Espanha não podem exercer actividades diferentes das que, em conformidade com o diploma emitido em Espanha, poderiam exercer no seu país de origem.

17 Embora a definição legal do domínio da arquitectura e o regime jurídico da profissão de arquitecto relevem da legislação nacional do Estado-Membro de acolhimento, a Comissão sustenta que, contrariamente à argumentação desenvolvida pelo Governo espanhol, o âmbito das actividades de arquitecto titular do diploma emitido em Espanha não é mais extensa do que a dos arquitectos dos outros Estados-Membros.

18 Mas ainda que fosse esse o caso, a Comissão admite que, por falta de uma definição comum aos diferentes Estados-Membros do âmbito das actividades da profissão em questão, um arquitecto migrante pode ter no Estado-Membro de acolhimento um domínio de actividades mais extenso do que aquele para que foi inicialmente formado.

19 Todavia, esta possibilidade é prevista pela directiva. Com efeito, resulta do artigo 1.°, n.° 2, da mesma que, pelas razões explanadas nos nono e décimo considerandos, o legislador comunitário aceitou o facto de o reconhecimento dos diplomas imposto pelos artigos 2.° e 10.° da directiva poder ter como consequência que os profissionais venham a ficar habilitados para exercer, sob o título profissional de arquitecto, algumas actividades a que o seu diploma não lhes dá acesso no seu país de origem.

20 Seja como for, a Comissão observa que, para assegurar uma protecção suficiente do destinatário das prestações de serviços de arquitecto, o legislador previu, no artigo 16.°, n.° 2, da directiva, uma medida específica que visa informar o consumidor das condições de formação e da origem dos títulos do arquitecto migrante. Qualquer medida suplementar tomada pelo Estado-Membro de acolhimento, tal como a obrigação de trabalhar em colaboração com um profissional habilitado neste Estado a exercer as actividades para as quais o arquitecto migrante não foi formado, é proibida pela directiva.

21 No que respeita à aplicação do artigo 56.° do Tratado, a Comissão sustenta que, quando não está provada uma diferença substancial quanto à formação e ao âmbito de actividades dos arquitectos de outros Estados-Membros em relação aos titulares de um diploma espanhol, não há que analisar a eventual aplicação do referido artigo no caso concreto.

22 Além disso, a Comissão argumenta que não é seguro que se possam invocar as excepções mencionadas no artigo 56.° do Tratado para privar de efeito uma directiva de harmonização, mesmo que esta harmonização seja mínima, quando tal directiva estabelece ela própria os mecanismos de prevenção das situações que poderiam atentar contra a segurança pública. Recorda que, no quadro jurídico existente, os Estados-Membros dispõem de uma série de medidas de protecção destinadas a garantir o efeito útil da directiva e a remediar as situações não conformes com as condições que a mesma prevê.

23 Além disso, o artigo 10.°, n.° 2, do decreto real não respeita o princípio da proporcionalidade. As regras de deontologia aplicáveis a Espanha podem, em todo o caso, ser suficientes para regular as diferenças ligadas à formação de arquitectos.

24 Quanto ao Governo espanhol, sustenta que é à legislação do Estado-Membro de acolhimento que compete definir o âmbito das actividades da profissão de arquitecto e determinar o regime jurídico que lhe é aplicável. Com efeito, os artigos 2.° e 10.° da directiva limitam-se a exigir que cada Estado-Membro, enquanto Estado-Membro de acolhimento, reconheça os diplomas, certificados e outros títulos emitidos aos nacionais comunitários pelos outros Estados-Membros, dando-lhes o mesmo efeito sobre o seu território que aos diplomas, certificados e outros títulos que ele próprio emite.

25 O Governo espanhol acrescenta que resulta do artigo 1.° da directiva que esta não se refere às actividades exercidas habitualmente sob o título profissional de arquitecto. Embora não se conteste que a legislação espanhola reconhece os diplomas, certificados e outros títulos que dão acesso às actividades do sector da arquitectura habitualmente exercidas sob o título profissional de arquitecto, o referido governo considera, todavia, que as actividades referidas pelo artigo 10.°, n.° 2, do decreto real não fazem parte destas actividades habituais. Com efeito, as actividades que consistem em redigir projectos de execução ou em assumir a direcção técnica oficial de trabalhos relevam, em diferentes Estados-Membros, da competência dos engenheiros civis.

26 O Governo espanhol argumenta que o artigo 10.°, n.° 2, do decreto real visa precisamente remediar o facto de alguns títulos considerados pela directiva não conferirem aos seus titulares competências plenas no domínio técnico relativas à estabilidade dos edifícios. Esta disposição limita-se, portanto, a exigir que, no caso de o título emitido no Estado-Membro de origem não conferir plenas competências ao arquitecto migrante, este deverá associar-se a outro membro da

profissão devidamente habilitado, cujo título esteja reconhecido pela legislação espanhola. Este outro membro da profissão não tem necessariamente de possuir a nacionalidade espanhola nem ter adquirido o seu diploma em Espanha.

27 O Governo espanhol argumenta que existem divergências importantes no que respeita ao âmbito de actividades cobertas pelo título que dá acesso à profissão de arquitecto e no que respeita à formação, às missões e à responsabilidade do arquitecto.

28 Na falta de harmonização das regras relativas à formação e às competências dos arquitectos nos diferentes Estados-Membros, o Governo espanhol considera que o artigo 56.° do Tratado permite a estes últimos aplicar os mecanismos que permitam garantir que os beneficiários da directiva podem assumir a segurança dos projectos de arquitectura. É esse o caso, em particular, quando se trata de profissionais que, no seu Estado-Membro de origem, são obrigados a colaborar com outro profissional para poderem garantir que o projecto corresponde às exigências de segurança pública próprias desse Estado.

29 O Governo espanhol sustenta que o artigo 10.°, n.° 2, do decreto real está em conformidade com o princípio da proporcionalidade e que tem por objectivo proteger a segurança pública, que se encontra garantida pela exigência de colaboração com o profissional habilitado a calcular as estruturas. Esta solução é a que menos entrava a livre prestação de serviços.

30 Este mesmo resultado não pode ser obtido pela remissão para as regras deontológicas que os beneficiários da directiva devem observar ou pela interdição imposta a qualquer profissional de exercer as actividades para as quais não foi suficientemente formado.

31 Tal como a Comissão admitiu, as diferenças entre cada Estado-Membro no que respeita à definição da profissão de arquitecto justificam que o Estado-Membro de acolhimento disponha de poder alargado para regulamentar as condições de utilização do título de arquitecto. Nestas condições, o artigo 10.°, n.° 2, do decreto real poderia efectivamente ser considerado como a transposição do artigo 16.°, n.° 2, da directiva.

Apreciação do Tribunal de Justiça

32 Deve observar-se, a título preliminar, que dos termos do artigo 10.°, n.° 2, do decreto real resulta com evidência que, quando as intervenções consistam em redigir projectos de execução ou assumir a direcção oficial das obras, os titulares de um diploma de arquitectura emitido por um Estado-Membro diferente do Reino de Espanha e reconhecido por este último Estado-Membro não podem exercer em Espanha actividades distintas das que poderiam exercer no seu Estado-Membro de origem ou de proveniência ao abrigo do título aí emitido.

33 Resulta da referida disposição que os titulares de um diploma de arquitectura emitido no Estado-Membro que não seja o Reino de Espanha não podem exercer as suas funções com o mesmo âmbito de actividades que os titulares do diploma obtido em Espanha.

34 Nos termos do segundo considerando da directiva, esta visa assegurar o reconhecimento mútuo dos diplomas, certificados e outros títulos para as actividades no domínio da arquitectura, a fim de facilitar o exercício efectivo do direito de estabelecimento e de livre prestação de serviços neste domínio.

35 A questão essencial deste reconhecimento mútuo encontra-se expresso no artigo 2.° da directiva, que prevê que cada Estado-Membro é obrigado a reconhecer os diplomas, certificados e outros títulos obtidos por uma formação que responda às exigências especificadas nos artigos 3.° e 4.° desta directiva, emitidos aos nacionais dos Estados-Membros pelos outros Estados-Membros e conferir-lhes, no que respeita ao acesso às actividades habitualmente exercidas sob o título profissional de arquitecto, o mesmo efeito no seu território que aos diplomas, certificados e outros títulos que ele próprio emite.

36 O artigo 10.° da directiva alarga o reconhecimento mútuo a alguns outros diplomas que não respondem às exigências referidas pelo capítulo II da directiva, incluindo as que são especificadas nos artigos 3.° e 4.°

37 Resulta dos artigos 2.° e 10.° da directiva que, quando uma actividade é habitualmente exercida pelos arquitectos titulares de um diploma emitido pelo Estado-Membro de acolhimento, o arquitecto migrante titular de um diploma, certificado ou outro título que releve do âmbito de aplicação da directiva deve também ter acesso a essa actividade, mesmo que os seus diplomas, certificados ou outros títulos não comportem necessariamente uma equivalência material no que respeita à formação recebida.

38 Com efeito, embora seja certo que, tal como argumenta o Governo espanhol, é à legislação nacional do Estado-Membro de acolhimento que compete definir o âmbito das actividades da profissão de arquitecto, quando uma actividade é considerada por um Estado-Membro como relevando do referido domínio, a exigência do reconhecimento mútuo implica que os arquitectos migrantes também devam ter acesso a essa actividade.

39 Quanto à argumentação do Governo espanhol, segundo a qual a directiva, nos termos do seu artigo 1.°, n.° 2, apenas visa as actividades habitualmente exercidas sob o título profissional de arquitecto, não fazendo parte destas actividades habituais as actividades referidas no artigo 10.°, n.° 2, do decreto

real, não foi contestado que as referidas actividades são habitualmente exercidas pelos arquitectos titulares de um diploma emitido pelo Reino de Espanha. Tais actividades estão, portanto, abrangidas pelo âmbito de aplicação da directiva.

40 Em todo o caso, resulta do nono considerando da directiva que o artigo 1.°, n.° 2, da mesma não pretende fazer uma definição jurídica das actividades do sector da arquitectura.

41 No que respeita à aplicação do artigo 56.° do Tratado ao caso vertente, deve observar-se que o mesmo não tem como objecto reservar certas matérias para a competência exclusiva dos Estados-Membros, mas sim admitir a consagração pelas legislações nacionais de excepções ao princípio da livre circulação, na medida em que sejam e permaneçam justificadas para atingir os objectivos pretendidos [v., neste sentido, e com referência ao artigo 36.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 30.° CE), o acórdão de 5 de Outubro de 1977, Tedeschi, 5/77, Recueil, p. 1555, n.° 34, Colect., p. 555].

42 Quando as directivas comunitárias procedem à harmonização das medidas necessárias à garantia da protecção dum determinado objectivo, o recurso ao artigo 56.° do Tratado deixa de ser justificado, devendo ser efectuados os controlos adequados e adoptadas as medidas de protecção no âmbito da directiva de harmonização (v., neste sentido, e com referência ao artigo 36.° do Tratado, os acórdãos de 8 de Novembro de 1979, Denkavit Futtermittel, 251/78, Recueil, p. 3369, n.° 14; de 20 de Setembro de 1988, Moormann, 190/87, Colect., p. 4689, n.° 10, e de 25 de Março de 1999, Comissão/Itália, C-112/97, Colect., p. I-1821, n.° 54).

43 Ora, a directiva prevê medidas a tomar quando não existe equivalência material entre as formações recebidas no Estado-Membro de origem ou de proveniência e as dispensadas no Estado-Membro de acolhimento.

44 Com efeito, nos termos do artigo 16.°, n.° 2, da directiva, quando o título de formação do Estado-Membro de origem ou de proveniência pode ser confundido no Estado-Membro de acolhimento com um título que exija, nesse Estado, uma formação complementar não adquirida pelo beneficiário da directiva, o Estado-Membro de acolhimento pode determinar que este último utilize o seu título de formação numa fórmula adequada a indicar por esse Estado.

45 Por conseguinte, deve declarar-se que, ao estabelecer, no n.° 2 do artigo 10.° do decreto real, que os possuidores de um diploma de arquitectura emitido por outro Estado-Membro e reconhecido no quadro da directiva não poderão exercer em Espanha actividades diversas das que, de acordo com o título obtido no país de origem, nele poderiam desenvolver, excepto se actuarem em colaboração com outro profissional habilitado para as exercer e que também possua um título reconhecido nos termos da legislação espanhola, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.° e 10.° da referida directiva.

Quanto às despesas

46 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão requerido 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 (Quinta Secção)

decide:

1) Ao estabelecer, no n.º 2 do artigo 10.º do Real Decreto 1081/1989, de 28 de Agosto de 1989, que os possuidores de um diploma de arquitectura emitido por outro Estado-Membro e reconhecido no quadro da Directiva 85/384/ /CEE do Conselho, de 10 de Junho de 1985, relativa ao reconhecimento mútuo dos diplomas, certificados e outros títulos do domínio da arquitectura, incluindo medidas destinadas a facilitar o exercício efectivo do direito de estabelecimento e de livre prestação de serviços, não poderão exercer em Espanha actividades diversas das que, de acordo com o título obtido no país de origem, nele poderiam desenvolver, excepto se actuarem em colaboração com outro profissional habilitado para as exercer e que também possua um título reconhecido nos termos da legislação espanhola, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.º e 10.º da referida directiva.

2) O Reino de Espanha é condenado nas despesas.

La Pergola Edward Jann

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de Novembro de 2000.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

A. la Pergola