CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ

apresentadas em 19 de Setembro de 1991 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. A acção por incumprimento contra o Reino de Espanha sobre a qual o Tribunal tem que se pronunciar teve origem na falta de transposição para a ordem jurídica espanhola da Directiva 80/155/CEE [1], que tem por objectivo a coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas ao acesso às actividades de parteira e ao seu exercício.

2. Há que distinguir entre dois incumprimentos: 1) a falta de transposição da directiva em 1 de Janeiro de 1986, data em que o Reino de Espanha aderiu às Comunidades Europeias; 2) a inexistência ou a insuficiência de disposições de aplicação posteriores.

3. O contexto jurídico do litígio, os factos, bem como os argumentos das partes resultam do relatório para audiência.

1. Quanto à acusação de falta de transposição da Directiva 80/155 em 1 de Janeiro de 1986

4. Nos termos do artigo 392.° do acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha [2]:

«A partir da adesão, os novos Estados-membros são considerados como sendo destinatários e como tendo sido notificados das directivas e decisões, na acepção do artigo 189.° do Tratado CEE...»

E segundo o artigo 395.° do mesmo acto:

«Os novos Estados-membros porão em vigor as medidas necessárias para darem cumprimento, a partir da adesão, ao disposto nas directivas e decisões, na acepção do artigo 189.° do Tratado CEE.»

5. Em 1 de Janeiro de 1986, data em que o Reino de Espanha aderiu às Comunidades, não tinha sido adoptada qualquer disposição de aplicação. O Governo espanhol não contesta a existência de incumprimento do Tratado, resultante da falta de transposição das directivas na data da adesão. Consequentemente, não é importante saber se a obrigação de transposição numa data tão prematura relativamente à adesão à Comunidade era «justa» e «adequada». Com efeito, a violação do Tratado, que não é contestada, não pode por razões de equidade ser eliminada *a posteriori.*

6. É certo que o artigo 6.° da directiva prevê um prazo de três anos para a transposição. Consequentemente, poderíamos, quando muito, interrogar-nos sobre se o prazo de transposição de três anos não terá começado a decorrer para os novos Estados aderentes apenas a partir da notificação fictícia prevista no artigo 392.° do acto de adesão.

* Língua original: alemão.

1 — JO L 33, p. 8; EE 06 F2 p. 95.

2 — Acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos tratados (JO L 302 de 15.11.1985, p. 23).

7. Contra esta interpretação milita, por um lado, a redacção do artigo 395.° do acto em causa, que obriga os Estados-membros aderentes a cumprir as directivas a partir da data da adesão. Por outro lado, a disposição transitória, posteriormente aditada à Directiva 80/155 como artigo 1.°, n.° 6, pela Directiva 89/594/CEE[3], prevê que as formações específicas abrangidas pelo âmbito de aplicação da directiva e que tiveram início antes de 31 de Dezembro de 1985 podem ainda ser concluídas ao abrigo das antigas disposições. Esta disposição transitória implica a entrada em vigor de novas disposições com efeitos a 1 de Janeiro de 1986. Finalmente — antecipando o resultado da análise da segunda acusação —, deve chamar-se a atenção para o facto de que, em 1 de Janeiro de 1989, três anos depois da adesão, não tinha sido efectuada qualquer transposição correcta da directiva.

8. Por outro lado, no seu parecer fundamentado de 19 de Abril de 1989, a Comissão concedeu ao Estado-membro demandado um prazo de dois meses durante o qual deveria dar cumprimento às exigências referidas neste parecer fundamentado. Durante aquele período de tempo, o Estado-membro demandado nada fez para dar cumprimento às obrigações em matéria de direito comunitário que lhe tinham sido recordadas pela Comissão.

9. Por esta razão, os argumentos apresentados pelo Governo demandado, ou seja, que a formação das parteiras não era, no momento da adesão da Espanha, de qualidade inferior à exigida nas normas previstas na directiva, não têm qualquer pertinência tanto mais que, em determinados aspectos, esta formação não correspondia exactamente às exigências mínimas da directiva.

3 — Directiva do Conselho de 30 de Outubro de 1989 (JO L 341, p. 19).

2. Quanto à acusação de transposição insuficiente da directiva

10. No que respeita à acusação de transposição insuficiente da directiva, as partes sustentam pontos de vista diferentes. Quanto à acusação de falta de transposição da directiva, o Governo demandado responde que a adopção de um decreto-quadro, o Decreto real 992/1987, de 3 de Julho de 1987, deve ser considerada como uma transposição da directiva. O artigo 3.° do decreto citado prevê, com efeito, que as disposições a adoptar com vista à sua aplicação devem corresponder à directiva.

11. Se a tese defendida pelo Governo demandado fosse exacta, não seria possível atacar a alegada violação no âmbito do presente processo dado que, nessa hipótese, a transposição teria sido efectuada antes da propositura da presente acção.

12. Em contrapartida, a demandante entende que não se pode, por razões de vária ordem, considerar o decreto em causa como uma transposição correcta da directiva. Por um lado, o conteúdo deste decreto é, em determinados aspectos, incompatível com o disposto na directiva, quer no que respeita às disposições de transição, quer no que respeita à duração mínima da formação. A demandante defende, por outro lado, que o decreto atrás citado não é directamente aplicável, pelo facto de as modalidades da sua aplicação terem ainda que ser fixadas por um conselho nacional das especializações de enfermeiros que, por seu turno, ainda não foi criado.

13. As modalidades de aplicação do decreto que regulamenta a formação das parteiras ainda *não* tinham sido adoptadas no dia da audiência, 2 de Julho de 1991, isto é, decorridos cinco anos e meio sobre a adesão da Espanha às Comunidades Europeias. Não é necessário colocar a questão de saber se um decreto-quadro ou uma lei-quadro podem ser considerados como transposição correcta de uma directiva quando o conteúdo das suas modalidades de aplicação e a sua data de entrada em vigor sejam definidos de tal modo que deva considerar-se que se verificou, com a sua adopção, uma transposição completa da directiva.

14. Quanto às disposições de aplicação, a remissão feita num acto legislativo adoptado por um Estado-membro, para as disposições da directiva como necessidade imperativa em matéria de validade, pode ser considerada como uma remissão estática incorporando, portanto, as disposições da directiva na ordem jurídica do Estado-membro em causa. No entanto, sempre que uma disposição de aplicação adoptada pelo Estado-membro em causa necessitar da adopção de outras disposições de aplicação para produzir efeitos directos, não se pode considerar que a directiva tenha sido transposta para a ordem jurídica nacional.

15. Uma vez que não foi adoptada em Espanha qualquer disposição definitiva em matéria de regulamentação da formação profissional das parteiras correspondente à directiva e que as disposições transitórias necessárias nem sequer foram adoptadas pelo ministério competente, o Reino de Espanha incorreu em incumprimento do Tratado. Por outro lado, cinco anos e meio após a adesão da Espanha, eventuais disposições de transição também não têm qualquer cabimento [4].

16. Se a aplicação da directiva tivesse suscitado «dificuldades maiores», um diálogo tal como o previsto no artigo 7.° da directiva entre o Estado-membro demandado e a Comissão teria sido provavelmente possível numa fase mais precoce do processo. De facto, o Governo demandado mostrou-se pouco cooperante ao longo da fase pré-contenciosa do processo, não respondendo nem à carta que a Comissão lhe dirigiu nem ao parecer fundamentado.

17. Ao longo do processo no Tribunal de Justiça, o Governo demandado negou o incumprimento do Tratado — pelo menos no que respeita à transposição tardia da directiva —, embora tenha a seguir solicitado que a audiência prevista inicialmente para 20 de Março de 1991 fosse adiada, a fim de poder dar cumprimento às exigências da directiva em causa. Não obstante este atraso importante, que facultou ao Estado-membro uma nova possibilidade de transpor a directiva *a posteriori* e, portanto, de escapar a uma condenação, não foi adoptada em Espanha qualquer disposição em matéria de regulamentação de formação profissional das parteiras em conformidade com a directiva.

4 — Ver as disposições de transição do Decreto real 992/1987, de 3 de Julho de 1987, designadamente o ponto 4: «Enquanto não for criado o conselho nacional das especializações de enfermagem previsto no artigo 9.° do presente decreto real, o Ministério da Educação e Ciência pode fixar, a título provisório, com base em relatório favorável do Ministério da Saúde e Consumo, os programas de formação nas especialidades de enfermagem previstos no presente decreto, bem como adoptar as medidas necessárias à sua aplicação durante o ano de 1987.»

18. Na audiência de 2 de Julho de 1991, a representante do Estado-membro demandado apresentou ao Tribunal um acto legislativo, o Decreto real 1017/1991, que se destinava, conforme alegou, a integrar a Directiva 80/155 na ordem jurídica espanhola.

19. Após verificação deste acto jurídico, a demandante informou o Tribunal de Justiça de que também este decreto não podia ser considerado como uma transposição da Directiva 80/155. As condições de formação das parteiras em Espanha continuavam, segundo a demandante, a carecer de regulamentação no que respeita à sua duração e ao seu conteúdo. Por outro lado, em seu entender, os programas de formação previstos na directiva não foram adoptados, tal como também não foi tomada qualquer medida destinada a adaptar os diplomas relativos aos ciclos de formação iniciados depois de 1 de Janeiro de 1986.

20. Por outro lado, a disposição transitória introduzida na Directiva 80/155 pelo artigo 24.° da Directiva 89/594 (autorização para terminar a formação iniciada antes de 1 de Dezembro de 1985 ao abrigo das antigas disposições aplicáveis) não teve como consequência prorrogar o prazo de transposição a favor do Estado-membro demandado. Esta disposição destina-se unicamente a proteger a confiança das pessoas que já tinham iniciado a sua formação. Os órgãos legislativos espanhóis não devem adoptar unilateralmente disposições mais favoráveis relativas, nomeadamente, à sua prorrogação no tempo.

21. Finalmente, deve rejeitar-se a objecção formulada pelo Governo demandado segundo a qual apenas os cidadãos espanhóis foram prejudicados pela falta de transposição da directiva; segundo o Governo espanhol, a liberdade de estabelecimento ou de prestação de serviços dos nacionais dos restantes Estados-membros não foi atingida. Este argumento não pode desculpar o incumprimento do Tratado, uma vez que ignora os objectivos das medidas de coordenação que devem ter como efeito tornar equivalentes determinadas formações profissionais em toda a Comunidade.

22. Deve condenar-se o Reino de Espanha por violação do Tratado, dado que decorridos cinco anos e meio sobre a data pertinente ainda não procedeu à transposição de forma completa e correcta da directiva.

Conclusão

23. Propomos que o Tribunal decida nos seguintes termos:

«1) Pelo facto de não ter adoptado, nos prazos estabelecidos, todas as medidas de aplicação da Directiva 80/155/CEE, que tem por objecto a coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas ao acesso às actividades de parteira e ao seu exercício, o Reino de Espanha violou o Tratado.

2) O Reino de Espanha é condenado no pagamento das despesas.»