

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL NIAL FENNELLY

apresentadas em 15 de Outubro de 1998 *

I — Introdução

1. O presente processo tem por objecto a recusa de admissão de uma nacional espanhola, titular de conceituados diplomas de restauro de obras de arte, emitidos por um estabelecimento do Reino Unido, a um concurso para provimento de um lugar do quadro do Museo Nacional del Prado (a seguir «Prado») em Madrid. Aborda, em especial, a questão de saber se as exigências de uma convenção colectiva que prevê exclusivamente a admissão de diplomas espanhóis ou de diplomas reconhecidos como equivalentes são suficientes para determinar se uma profissão está regulamentada na acepção do direito comunitário derivado relativo ao reconhecimento das formações profissionais e se a exigência em causa, ou o sistema de reconhecimento dos diplomas estrangeiros, é contrário ao artigo 48.º do Tratado CE.

II — Enquadramento jurídico e factual

2. O regime comunitário geral de reconhecimento das formações profissionais, que completa as medidas derivadas adoptadas para as profissões específicas, foi instituído pela Directiva 89/48/CEE do Conselho, de

21 de Dezembro de 1988, relativa a um sistema geral de reconhecimento de diplomas de ensino superior que sancionam formações profissionais com uma duração mínima de três anos¹ e pela Directiva 92/51/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa a um segundo sistema geral de reconhecimento de formações profissionais, que completa a Directiva 89/48² (a seguir, por vezes em conjunto, «directivas»).

3. O sétimo considerando do preâmbulo da Directiva 89/48 dispõe «... que é conveniente definir, nomeadamente, a noção de actividade profissional regulamentada, a fim de ter em conta diferentes realidades sociológicas nacionais». Esta noção deverá, pois, estender-se à reserva de acesso a actividades profissionais aos possuidores de determinados títulos; em consequência, «as associações ou organizações profissionais que conferem tais títulos aos seus membros e que são reconhecidos pelos poderes públicos não podem invocar o seu carácter privado para se subtraírem à aplicação do sistema previsto pela presente directiva».

4. O artigo 1.º, alínea e), da Directiva 92/51 define «profissão regulamentada»

* Língua original: inglês.

1 — JO L 19, p.16.

2 — JO L 209, p. 25.

como «a actividade ou o conjunto das actividades profissionais regulamentadas que constituem esta profissão num Estado-Membro³ ». O artigo 1.º, alínea f), desta directiva define, em termos quase idênticos aos do artigo 1.º, alínea d), da Directiva 89/48, a «actividade profissional regulamentada», nos excertos relevantes, do seguinte modo:

«qualquer actividade profissional cujo acesso ou exercício, ou uma das modalidades de exercício num Estado-Membro, se encontre subordinado, directa ou indirectamente, por força de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, à posse de um título de formação ou de um atestado de competência».

A seguir dispõe:

«Constituem designadamente modalidades 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 possuidores de um título de formação ou de um atestado de competência, definido em disposições legislativas, regulamentares ou administrativas,

— o exercício de uma actividade profissional no domínio da saúde, desde que a remuneração e/ou a retribuição dessa actividade se encontrem subordinadas, ao abrigo do regime nacional de segurança social, à posse de um título de formação ou de um atestado de competência

...»⁴.

Nos termos do artigo 1.º, alínea f), segundo parágrafo, da Directiva 92/51, considera-se equiparada a actividade profissional regulamentada a actividade profissional exercida pelos membros de uma associação ou organização que tenha por objectivo fomentar e manter num nível elevado na área profissional em questão, conceda um título de formação aos seus membros, submeta os seus membros a normas de conduta profissional e beneficie de reconhecimento sob forma específica num Estado-Membro⁵.

5. Segundo o artigo 3.º da Directiva 92/51, «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

4 — O artigo 1.º, alínea d), da Directiva 89/48 dá uma definição correspondente das modalidades de exercício regulamentadas de uma actividade profissional, por referência à necessidade da titularidade de um diploma.

5 — O artigo 1.º, alínea d), segundo parágrafo, da Directiva 89/48 contém uma disposição equivalente adaptada ao domínio de aplicação mais restritivo desta directiva.

3 — A mesma definição pode ser encontrada no artigo 1.º, alínea e), da Directiva 89/48.

exercício nas mesmas condições que os seus nacionais», se esse nacional preencher uma de duas exigências:

«a) Se o requerente possuir o diploma, tal como definido na presente directiva ou na Directiva 89/48/CEE, 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, ou durante um período equivalente a tempo parcial, no decurso dos dez anos precedentes, num outro Estado-Membro que não regulemente essa profissão, nem na acepção da alínea e) e do primeiro parágrafo da alínea f) do artigo 1.º da presente directiva, nem na acepção da alínea c) e do primeiro parágrafo da alínea d) do artigo 1.º da Directiva 89/48/CEE, possuindo um ou mais títulos de formação [que correspondam a exigências específicas] ».

As exigências referidas na alínea b) são, em resumo, que o diploma certificando a formação do interessado em causa tenha sido emitido pela autoridade competente de

um Estado-Membro, que certifique que o titular frequentou com aproveitamento um ciclo de estudos pós-secundários durante, pelo menos, um ano, bem como a eventual formação profissional integrada neste ciclo pós-secundário, e que tenha preparado o titular para o exercício da sua profissão⁶. Todavia, se a formação referida *supra* for inferior, pelo menos num ano, à exigida no Estado-Membro de acolhimento⁷, o Estado-Membro de acolhimento pode exigir ao requerente experiência profissional assim como um estágio de adaptação até ao máximo de três anos ou uma prova de aptidão caso as matérias teóricas e/ou práticas abrangidas pela formação que recebeu sejam substancialmente diferentes das abrangidas pelo diploma exigido no Estado-Membro de acolhimento⁸.

6. O Prado é um organismo autónomo de natureza administrativa, dotado de personalidade jurídica, inserido no Ministério da Cultura espanhol e sob a tutela directa do ministro competente. O artigo 6.º da convenção colectiva celebrada em 1988 entre o Prado e os representantes dos trabalhadores, relativo aos trabalhadores sujeitos à legislação do trabalho⁹, dispunha que o pessoal a quem era exigido diploma de

6 — O artigo 3.º da Directiva 89/48 contém uma disposição equivalente, embora menos ampla.

7 — Artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 92/51; v. igualmente o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 89/48.

8 — Artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 92/51; v. igualmente o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), da Directiva 89/48.

9 — *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, 1988, n.º 105, Suplemento. Esta convenção foi substituída por outra semelhante celebrada em 1996, *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, 1996, n.º 57, Suplemento. Aos funcionários do Estado é aplicável um regime jurídico diferente com cláusulas e condições de trabalho regidas principalmente pelo direito público.

nível universitário devia ser recrutado exclusivamente com base na classificação em concurso por provas. A convenção previa igualmente que os restauradores deviam ser titulares de um diploma emitido por uma das duas escolas espanholas de restauro ou de um diploma emitido no estrangeiro com equivalência reconhecida pelo organismo competente¹⁰. Esta exigência parece reflectir o conteúdo de vários decretos ministeriais, sendo mais recente o decreto de 14 de Março de 1989 do ministro da Educação e da Ciência¹¹, que previa no artigo 6.º que o diploma de restaurador de bens culturais será emitido a favor dos alunos que frequentaram com aproveitamento os cursos da escola espanhola de conservação e restauro de bens culturais, e que esse diploma constitui condição indispensável para participar em concursos para provimento de lugares de restauradores nos centros de Estado. Todavia, este decreto foi revogado por um decreto de 28 de Outubro de 1991 do ministro da Educação e da Ciência¹² e actualmente a legislação espanhola já não prevê exigência semelhante. Embora o exercício de uma profissão seja, em geral, regulada unicamente por disposições que na hierarquia espanhola das normas têm o nível de lei, resulta do despacho de reenvio que convenções colectivas como a em causa constituem uma das fontes formais de direito e podem exigir para determinada categoria profissional ou lugar um diploma ou um nível de estudos especial. Estas convenções são vinculativas *erga omnes*, pelo menos no sentido de que afectam uma pessoa como a demandante que não é titular do diploma exigido.

7. O Decreto real n.º 104/88, de 29 de Janeiro de 1988, relativo à equiparação de diplomas e estudos estrangeiros, prevê que uma comissão de peritos compare em cada caso os estudos efectuados no estrangeiro e os exigidos no mesmo domínio em Espanha para a emissão do diploma em questão e apresente recomendações adequadas ao ministro competente. A equiparação pode ser concedida observadas as condições como, por exemplo, a realização de provas nas matérias não abrangidas nos estudos efectuados no estrangeiro.

8. T. Fernández de Bobadilla (a seguir «demandante»), de nacionalidade espanhola, obteve o diploma de Bachelor of Arts em História da Arte na Universidade de Boston, nos Estados Unidos. Em seguida, foi-lhe concedida uma bolsa de estudos com base num concurso público organizado pelo Prado que lhe deu a possibilidade de frequentar na Universidade Politécnica de Newcastle (actualmente Universidade de Northumbria, de Newcastle), no Reino Unido, estudos de pós-graduação em Restauro de Belas Artes, especialidade de obras de arte sobre papel, tendo obtido, após dois anos de estudos teóricos e práticos a tempo inteiro, o diploma de Master of Arts em conservação de Belas Artes. O programa referido é um dos dois programas de estudos de pós-graduação que, no Reino Unido, habilitam os titulares do diploma a trabalhar nos museus e galerias, incluindo as instituições nacionais, sendo a maior parte dos lugares de nível superior neste domínio preenchidos por titulares deste diploma¹³. Todavia, o Ministério do Comércio e Indústria

10 — Anexo 1, definição das categorias profissionais, grupo A, subgrupo II.

11 — BOE de 18 de Março de 1989, n.º 66.

12 — BOE de 1 de Novembro de 1991, n.º 262.

13 — Informação facultada ao Ministério da Educação espanhol pela Unidade de Conservação da United Kingdom Museums and Galleries Commission.

britânico informou a Comissão de que legalmente não é exigido o diploma, emitido no termo de um desses programas, para exercer tal actividade quer em geral quer na administração pública.

9. A demandante trabalhou a seguir durante vários anos quer no Prado (entre 1989 e 1992 e em 1995) quer noutras galerias em Espanha com base em contratos temporários, tendo-se especializado no restauro de obras de arte sobre papel. Trabalhou também durante algum tempo em Itália e frequentou com aproveitamento vários programas de estudos profissionais complementares em Espanha, nos Estados Unidos e no Japão.

10. Em 17 de Novembro de 1992, o Prado abriu um concurso para provimento de um lugar do quadro de restauradores de obras de arte sobre papel¹⁴. O artigo 4.º, alínea b), do aviso do concurso referia que os candidatos deviam preencher as exigências da convenção colectiva então vigente. Por carta de 3 de Fevereiro de 1993, a demandante foi informada de que tinha sido excluída do concurso por não ser titular do diploma exigido de restaurador de Belas Artes. Em 9 de Outubro de 1992, a demandante solicitou no Ministério da Educação e Ciência a equivalência do diploma de Master of Arts a um dos diplomas espanhóis exigidos. Em 9 de Dezembro de 1993, a comissão de peritos que procedeu à comparação dos seus estudos com os exigidos para a emissão do diploma recomendou que a equivalência fosse dada após a demandante prestar

outras provas em 24 matérias teóricas e práticas. Em resposta às observações escritas da demandante, a recomendação anterior foi confirmada pela decisão ministerial de 20 de Abril de 1995. A comparação entre os estudos não tomou em consideração nem a experiência da demandante posterior à obtenção do diploma de Master of Arts nem os outros estudos.

11. Em 27 de Novembro de 1996, a demandante requereu no Juzgado de Lo Social (tribunal do trabalho) n.º 4 de Madrid (a seguir «órgão jurisdicional nacional») a anulação das disposições da convenção colectiva do Museu do Prado relativas aos diplomas exigidos aos restauradores. No que se refere à aplicação do direito comunitário, o órgão jurisdicional nacional considerou, com base no acórdão Kraus¹⁵ do Tribunal de Justiça, que a situação jurídica não era meramente interna à Espanha. O órgão jurisdicional nacional também considerou que o artigo 48.º do Tratado se podia aplicar a convenções negociadas colectivamente entre as partes cujas relações estão abrangidas pelo direito privado¹⁶, designadamente devido ao estatuto das convenções colectivas em direito espanhol.

12. O órgão jurisdicional nacional considerou que a conservação e restauro de obras de arte não era uma profissão regulamentada em Espanha. Sugeriu que, ao ser exigível um diploma especial aos candidatos, só havia, devido às grandes diferenças entre sistemas de educação dos

14 — Parece que este lugar não estava abrangido pelo regime especial dos funcionários públicos, mas sim pelo direito do trabalho geral.

15 — Acórdão de 31 de Março de 1993 (C-19/92, Colect., p. I-1663).

16 — Acórdãos de 12 de Dezembro de 1974, Walrave (36/74, Colect., p. 595), e de 15 de Dezembro de 1995, Bosman (C-415/93, Colect., p. I-4921).

Estados-Membros, a solução do procedimento moroso, complexo e rigoroso da equivalência. Todavia, entendeu que exigir um diploma especial, ou equivalente, aos candidatos a um lugar podia constituir uma discriminação dissimulada, proibida pelo artigo 48.º do Tratado, porque obrigava pessoas com diferentes qualificações a submeter-se a procedimentos de equivalência para concorrerem, «o que equivale na prática a retirar os efeitos ao diploma [...] obtido noutro Estado-Membro da Comunidade» e, em vez deste procedimento, podiam ser tomados em consideração, no âmbito do concurso, todos os diplomas dos candidatos independentemente da origem.

13. O órgão jurisdicional nacional submeteu ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado, a seguinte questão prejudicial:

«É contrária ao direito à livre circulação de trabalhadores a disposição contida na convenção colectiva de um organismo autónomo do Estado espanhol que exige, para o exercício da profissão de restaurador (profissão não regulamentada), a prévia equiparação do título académico obtido noutro país comunitário, consistindo tal equiparação na comparação dos programas de estudos espanhóis e do outro país e na aprovação, mediante provas teóricas e práticas, nas disciplinas do programa de estudos espanhol que não estão contempla-

das no programa de estudos do outro país comunitário em causa?»

III — Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

14. Apresentaram observações escritas a demandante, o Ministerio Fiscal (Ministério Público espanhol), o Reino de Espanha, a República da Finlândia e a Comissão. Apresentaram igualmente alegações orais a demandante, o Reino de Espanha e a Comissão.

15. A República da Finlândia sugeriu que a profissão de restaurador de obras de arte podia efectivamente considerar-se regulamentada na aceção das Directivas 89/48 e 92/51. Em seu entender, era necessário tomar em consideração diversas realidades sociológicas nacionais e, no caso em apreço, a natureza das convenções colectivas no direito espanhol. O direito comunitário admite que as convenções colectivas possam ser utilizadas sob determinadas condições para transpor directivas¹⁷ e a realização dos objectivos das directivas em causa podia ser afectada se estas não se aplicassem nas hipóteses em que, por esta forma, o exercício de uma profissão foi sujeita a condições.

17 — Acórdão de 30 de Janeiro de 1985, Comissão/Dinamarca (143/83, Recueil, p. 427, n.º 8); artigo 2.º, n.º 4, do acordo relativo à política social celebrado entre os Estados-Membros da Comunidade Europeia, com excepção do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, anexo ao protocolo relativo à política social.

16. Em consequência, o Tribunal de Justiça submeteu às partes, à Comissão e aos Estados-Membros, para responderem na audiência, a questão de saber se uma profissão podia considerar-se regulamentada quando um acórdão impunha a exigência da titularidade de um diploma específico para exercer essa profissão no serviço público ou quando uma convenção colectiva celebrada por um organismo autónomo do Estado exigia que para o exercício desta profissão no referido organismo era necessária a titularidade desse diploma ou outro equiparado. Infelizmente, embora no relatório para audiência tenha sido feita referência ao decreto ministerial de 14 de Março de 1989, citado pelo Ministerio Fiscal nas observações escritas, o Tribunal de Justiça só na audiência foi informado da revogação desta disposição pelo decreto de 28 de Outubro de 1991, o que tornava supérflua a primeira parte da questão. Quer a demandante quer o Reino de Espanha consideraram que uma convenção colectiva não podia regular uma profissão que só reflectia meramente «as condições do mercado do trabalho desse Estado-Membro»¹⁸. O Reino de Espanha sustentou que uma convenção colectiva só diz respeito ao Estado unicamente na sua capacidade de empregador e que mesmo a regulamentação jurídica dos diplomas exigidos para exercício de uma profissão na função pública não constitui uma regulamentação para efeito das directivas se o seu exercício noutros domínios não for afectado. A Comissão expôs que as medidas do Estado que impõem a titularidade de um diploma específico para o exercício de uma profissão na função pública podia constituir regulamentação de uma das «modalidades de exercício» desta profissão como se refere no artigo 1.º, alínea d), da Directiva

89/48 e no artigo 1.º, alínea f), da Directiva 92/51. Todavia, sustentou que o alcance da convenção colectiva em causa, que afectava, como no caso em apreço, um único organismo do Estado, era demasiado limitada para ser considerada regulamentadora do exercício da profissão de restaurador, mesmo em relação ao acesso à função pública.

17. No que se refere à aplicação do artigo 48.º do Tratado, a demandante sustentou que a exigência de equivalência do seu diploma emitido no Reino Unido constituía uma importante restrição ao seu direito de livre circulação, nomeadamente porque não tinha em consideração a sua experiência profissional e os seus estudos posteriores à obtenção do diploma, o que está em contradição com a decisão do Tribunal de Justiça nos processos Vlassopoulou¹⁹ e Aranitis²⁰, e porque à demandante não era dada a possibilidade de optar pela demonstração prática das suas qualificações. A República da Finlândia expendeu um argumento semelhante. A demandante também sustentou que o artigo 48.º, n.ºs 3 e 4, do Tratado impedia o Reino de Espanha de manter tal obstáculo. A Comissão observou que a especificidade dos diplomas exigidos aos trabalhadores, incluindo a possibilidade de equivalência dos diplomas estrangeiros equiparados, constituía um tema adequado para negociações autónomas entre interlocutores sociais e não parecia introduzir, só por si, uma discriminação. Todavia, considerou que o processo de equivalência era pouco adequado para avaliar os diplomas e a experiência para fins profissionais, como se exigia nos acórdãos Vlassopoulou e Aranitis referidos *supra*.

18 — Acórdão de 1 de Fevereiro de 1996, Aranitis (C-164/94, Colect., p. I-135, n.º 23).

19 — Acórdão de 17 de Maio de 1991 (C-340/89, Colect., p. I-2357, n.ºs 19 e 20).

20 — *Loc. cit.*, n.ºs 31 e 32.

18. O Ministério Fiscal e o Reino de Espanha sustentaram que a exigência de diploma para o lugar de restaurador não era aplicada discriminatoriamente e que o facto de admitir aos concursos, para os lugares deste tipo, titulares de diplomas estrangeiros não equivalentes aos emitidos em Espanha implicava uma discriminação inversa das pessoas que efectuassem estudos semelhantes em Espanha. Todavia, na audiência, o agente do Reino de Espanha não foi capaz de referir programas de estudos espanhóis semelhantes. O Reino de Espanha sustentou que tinha o direito de impor tais condições no âmbito do interesse geral conexo com a conservação do património (no caso do Prado, um depósito de obras de arte mundialmente famosas), o que já foi reconhecido pelo Tribunal de Justiça nos processos ditos «guias turísticas»²¹. Todas as exigências de apreciação da equivalência dos diplomas referidas no acórdão Heylens²² tinham sido respeitadas pela comissão de equivalências. Além disso, a comparação de dois diplomas universitários não devia ser confundida com a tarefa de avaliação da capacidade profissional dos candidatos, que constitui a sequência lógica daquela; só nesta fase posterior é que deviam ser tomados em consideração períodos de experiência prática. Este raciocínio não está em contradição com o acórdão Vlassopoulou, uma vez que o Tribunal de Justiça neste acórdão declarou que os Estados-Membros podem exigir ao interessado a prova de conhecimentos e qualificações não comprovados através do diploma universitário²³, como a demandante tinha sido convidada a fazer no caso em apreço. Segundo o Reino de Espanha, um empregador pode, em todo o caso,

impor todas as condições que considere necessárias para o desempenho das tarefas no seu serviço e os sindicatos podem insistir para que os critérios objectivos de emprego sejam estabelecidos mediante convenção colectiva.

IV — Análise

19. Devo afirmar antes de mais que concordo com o ponto de vista do órgão jurisdicional nacional de que o presente litígio se inclui no âmbito de aplicação do direito comunitário, porque se refere a um nacional de um Estado-Membro que, pelo facto de ter residido regularmente no território de outro Estado-Membro e aí ter obtido uma classificação profissional, se encontra, em relação ao seu Estado de origem, numa situação que pode ser equiparada à de todas as pessoas que podem beneficiar dos direitos e das liberdades garantidos pelo Tratado²⁴.

20. Embora o órgão jurisdicional nacional tenha decidido com base na presunção de a profissão de restaurador de obras de arte não ser uma profissão regulamentada em Espanha, a República da Finlândia contestou esta presunção. O Tribunal de Justiça tratou deste ponto apresentando, antes da audiência, uma questão às partes, à Comissão e aos Estados-Membros. Esta abordagem era influenciada pelo pressuposto incorrecto de que o direito espanhol continuava a reservar o título de restaurador de bens culturais e o acesso a lugares de

21 — Acórdãos de 26 de Fevereiro de 1991, Comissão/França (C-154/89, Colect., p. I-659, n.º 17), e de 26 de Fevereiro de 1996, Comissão/Grécia (C-198/89, Colect., p. I-727, n.º 21).

22 — Acórdão de 15 de Outubro de 1987 (222/86, Colect., p. 4097, n.º 13).

23 — *Loc. cit.*, n.º 19.

24 — Acórdão Kraus, *loc. cit.*, n.º 15; v. igualmente os n.ºs 16 a 18.

Estado aos titulares do diploma de estudos espanhóis referido *supra*. Além disso, é claro que se o pressuposto fosse o de a profissão estar regulamentada na acepção das Directivas 89/48 e 92/51, as disposições pormenorizadas destas podiam fornecer à demandante, em determinadas circunstâncias, uma solução mais satisfatória que a resultante da aplicação directa do artigo 48.º do Tratado. Por conseguinte, a fim de fornecer ao órgão jurisdicional nacional uma resposta útil às suas questões para o ajudar a decidir o litígio em instância, é conveniente analisar em primeiro lugar a validade da sua presunção. Isso não implica qualquer reformulação da questão do órgão jurisdicional nacional (só se ignora a referência a «uma profissão regulamentada»), uma vez que as disposições destas directivas se incluem no acervo das disposições de direito comunitário que garantem o direito à livre circulação de trabalhadores. Em seguida, vou analisar também as questões distintas que suscita a aplicação do artigo 48.º do Tratado aos factos da presente causa.

Aplicação das Directivas 89/48 e 92/51

21. A Directiva 92/51 é das duas a mais directamente relevante. A Directiva 89/48 abrange apenas os diplomas emitidos após a conclusão de estudos com uma duração mínima de três anos. Embora pareça que a Directiva 92/51 diz respeito principalmente

a estudos pós-secundários mais curtos que dão direito a diplomas profissionais de grau inferior ao dos diplomas de ensino superior, estas disposições são, em meu entender, igualmente aplicáveis a estudos de pós-graduação que raramente têm duração superior a três anos. O Tribunal de Justiça já apreciou a importância destes estudos para a evolução de uma carreira e a consequente importância do seu reconhecimento para a livre circulação de trabalhadores²⁵. Todavia, é evidente que as duas directivas são complementares dentro de um sistema comum e deviam ser lidas conjuntamente²⁶.

i) Estatuto das convenções colectivas

22. Vamos examinar antes de mais se uma cláusula de uma convenção colectiva celebrada entre um organismo da administração pública e representantes dos trabalhadores pode constituir uma «disposição legal, regulamentar e administrativa» que, directa ou indirectamente, faz depender da titularidade de diplomas específicos alguma das modalidades de exercício de uma actividade profissional. Isso pode suceder, em meu entender, por razões próximas das apresentadas pela República da Finlândia, consoante o contexto jurídico e factual.

25 — Acórdão Kraus, *loc. cit.*, n.ºs 17 a 23.

26 — V. o quarto e quinto considerandos do preâmbulo da Directiva 92/51.

23. A título preliminar, é preciso analisar o estatuto das convenções colectivas no âmbito do sistema jurídico do Estado-Membro em causa. Vários sistemas jurídicos dos Estados-Membros incumbem os parceiros sociais de negociar as convenções colectivas relativas às condições de trabalho, incluindo as condições de acesso ao emprego, vinculativas não só para as partes e seus membros, mas também para terceiros, ou que produzem efeitos jurídicos para estes. Sem prejuízo de formalidades tais como um registo, um empregador pode ser, por exemplo, obrigado, na sequência da celebração de uma convenção colectiva por um organismo representativo do comércio ou da indústria, a alargar as vantagens e obrigações desta convenção mesmo a não membros dos sindicatos participantes na negociação. Noutros casos, especialmente no que se refere ao provimento como funcionário do Estado, estes efeitos dependem da homologação da convenção por um organismo competente.

24. Na hipótese de uma convenção colectiva produzir tais efeitos, seja directamente ou mediante a aprovação por um organismo público, devia, em meu entender, ser considerada uma disposição legislativa, regulamentar ou administrativa susceptível de regulamentar uma actividade profissional. Este raciocínio aplica-se independentemente da identidade das partes na convenção colectiva, ou seja, podem ser públicos ou privados os empregadores e os organismos participantes representantes dos empregadores. Nos dois casos, o facto determinante é o de a convenção celebrada entre agentes do mercado do emprego ser

mais genericamente aplicável e, em consequência, afectar terceiros, incluindo trabalhadores de outros Estados-Membros, e de este efeito ser apoiado pela autoridade pública. Por conseguinte, para efeito das directivas, constitui uma forma de atribuição da competência regulamentar do Estado a agentes económicos investidos da sua autoridade. O facto de o Estado eventualmente não controlar o conteúdo exacto destas convenções, na ausência de uma medida legislativa prioritária, não lhe diminui a natureza pública e normativa²⁷. Como salientou a República da Finlândia, o direito comunitário já admitiu em determinadas circunstâncias a natureza normativa potencial das convenções colectivas²⁸.

25. O despacho de reenvio afirma que as convenções colectivas, incluindo as disposições relativas ao acesso a categorias profissionais ou a determinados empregos,

27 — Questão diferente é de saber se as directivas são directamente aplicáveis a trabalhadores privados, na hipótese de as medidas nacionais de transposição não poderem ser interpretadas no sentido de abrangerem situações desta natureza. Como notou o advogado-geral van Gerven nas conclusões relativas ao acórdão de 12 de Julho de 1990, Foster (C-188/89, Colect., p. I-3313, n.ºs 11 e 16), a definição de Estado ou de autoridade pública no direito comunitário varia em função da finalidade subjacente ou da fundamentação das normas especiais.

28 — V. o n.º 14 *supra*. O legislador comunitário implicitamente também reconheceu a natureza normativa potencial de convenções colectivas no artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257; EE 05 F1 p. 77), analisado ultimamente pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 15 de Janeiro de 1998, Schöningh-Kougebetopoulos (C-15/96, Colect., p. I-47, n.º 12).

são uma das fontes formais normativas em Espanha e produzem os efeitos anteriormente referidos, pelo menos no que se refere aos trabalhadores abrangidos pelo direito do trabalho geral. Devido à força executória conferida à convenção colectiva, parece que o Prado não tinha efectivamente liberdade para admitir ao concurso relativo ao lugar de restaurador de obras de arte quem não fosse titular de diplomas específicos. Em consequência, a convenção afectava indivíduos que não eram partes nela nem directamente nem indirectamente através da inscrição como membros de organismo representativo. Isso distingue muito claramente a situação de uma convenção colectiva executória que produz efeitos jurídicos em relação a terceiros da situação no processo Aranitis²⁹. Neste não havia regulamentação legal sobre o uso para fins profissionais do diploma universitário em causa. Na prática, procuravam um emprego profissional desta natureza unicamente os titulares desse diploma e, em consequência, a quase totalidade dos trabalhadores desta profissão eram titulares do diploma em questão. A demandante tinha tido dificuldades com o seu diploma emitido noutro Estado-Membro e procurava obter a sua equivalência ao diploma do Estado de acolhimento, baseando-se na Directiva 89/48. O Tribunal de Justiça declarou que «[a questão de saber] se uma profissão é regulamentada depende da *situação jurídica* existente no Estado-Membro de acolhimento e não das condições do mercado de trabalho nesse Estado-Membro»³⁰.

26. Uma abordagem para identificar a actividade profissional regulamentada, que

está adaptada às especificidades individuais da situação jurídica no Estado-Membro de acolhimento, está em conformidade com a indicação do sétimo considerando do preâmbulo da directiva segundo o qual «é conveniente definir... a noção... a fim de ter em conta diferentes realidades sociológicas nacionais». Há que notar também que as directivas se referem expressamente a outra forma de autoridade pública atribuída. A actividade em causa é considerada regulamentada quando a actividade profissional é exercida pelos membros de uma associação ou organização profissional privada que conferem títulos profissionais, impõem regras de conduta profissional e são reconhecidas de forma específica por um Estado-Membro, com a finalidade de promover e manter um elevado nível no domínio profissional em questão³¹. Como refere o preâmbulo, estas associações ou organizações «não podem invocar o seu carácter privado para se subtraírem à aplicação do sistema previsto pela presente directiva». Uma vez que uma convenção colectiva pode, nas circunstâncias anteriormente referidas, devido à atribuição de autoridade normativa pública, ter efeitos sobre o acesso a uma profissão equivalente ao da regulamentação de uma actividade profissional por uma associação ou organização profissional reconhecida pelas autoridades públicas, considero que não deve ser aceite o argumento do Reino de Espanha de que uma convenção colectiva tem sempre natureza meramente privada. Finalmente, acrescento que o texto da directiva, ao salientar inclusivamente os efeitos *indirectos* das «disposições legislativas, regulamentares ou administrativas» que impõem a titularidade de um diploma exigido, prevê uma abordagem flexível.

29 — *Loc. cit.*

30 — *Loc. cit.*, n.º 23, sublinhado nosso.

31 — Artigo 1.º, alínea d), segundo parágrafo, da Directiva 89/48, e artigo 1.º, alínea f), segundo parágrafo, da Directiva 92/51.

ii) Alcance da regulamentação

prevista no artigo 1.º, alínea f), que considera regulamentadas as profissões da saúde na medida em que se exige um título profissional para reembolsar as prestações segundo as regras da segurança social.

27. Todavia, também é necessário determinar, à luz das circunstâncias do presente processo e da questão submetida antes da audiência pelo Tribunal de Justiça, quais os tipos de exigências relativas a estudos que podem constituir regulamentação de uma actividade profissional. Com efeito, quando estão previstas medidas directas ou indirectas (incluindo delegadas) de natureza legislativa, regulamentar ou administrativa de um Estado-Membro a exigir a determinados indivíduos que apresentem prova da sua formação ou um atestado de aptidão para acederem ou exercerem uma actividade profissional unicamente em determinados contextos restritos e não de um modo geral, a actividade profissional em questão pode, em meu entender, constituir nesta medida uma actividade profissional regulamentada, na acepção do artigo 1.º, alínea f), da Directiva 92/51. Concordo com o ponto de vista da Comissão de que isso foi pretendido pelo legislador comunitário ao referir-se a uma actividade profissional «ou uma das modalidades de exercício» desta actividade³². Esta possibilidade específica de o Estado subordinar o exercício de uma actividade profissional no serviço público ou beneficiário de fundos públicos a exigências relativas a estudos que em geral não são feitas, está

28. Todavia, como também foi sugerido pela Comissão, uma regulamentação de uma actividade profissional pelo Estado deve aplicar-se num nível mínimo de generalidade. Isso resulta do próprio sistema das directivas. A definição de uma actividade profissional regulamentada e, por conseguinte, de uma profissão regulamentada é não só essencial para identificar as circunstâncias em que um Estado-Membro de acolhimento tem de dar cumprimento às directivas, como é também fundamental, por força do artigo 3.º das duas directivas, para determinar os diplomas de estudos a que o Estado-Membro de acolhimento deve dar equivalência. Todavia, a demandante não fez prova de que preenche as condições do artigo 3.º, alínea a), da Directiva 92/51.

29. O artigo 3.º, alínea a), não se refere expressamente a uma profissão ou uma profissão regulamentada, antes tem em vista, no caso da Directiva 92/51, «o diploma... exigido por outro Estado-Membro para ter acesso a essa mesma profissão no seu território ou nele a exercer», o que implicitamente faz referência ao critério do artigo 1.º, alínea f), desta directiva.

32 — A mesma análise vale, com as necessárias adaptações relativas às qualificações exigidas, para o artigo 1.º, alínea d), da Directiva 89/48.

30. Seria possível argumentar, no que se refere ao Estado de acolhimento, que uma actividade profissional é regulamentada pelo Estado na acepção do artigo 1.º, alínea f), da Directiva 92/51 quando um trabalhador comunitário que pretende um emprego está confrontado com uma disposição legislativa, regulamentar ou administrativa que exige um diploma especial, mesmo quando esta exigência não é de aplicação geral e se aplica apenas ao emprego ou ao empregador em questão.

31. Todavia, tal abordagem não permite determinar se uma actividade é regulamentada no Estado-Membro onde o diploma foi emitido, para efeitos do artigo 3.º, alínea a), da Directiva 92/51, ou se não é regulamentada no Estado-Membro onde um requerente obteve experiência profissional, para efeitos do artigo 3.º, alínea b), desta directiva. Nestas circunstâncias, seria incompatível com a fundamentação subjacente às directivas, ou seja, com o reconhecimento mútuo das exigências dos Estados-Membros em matéria de exercício das profissões, que uma regulamentação de aplicação restrita, limitada porventura a um único aspecto da actividade profissional ou a uma única instituição no Estado-Membro onde foi obtido o diploma do trabalhador comunitário, se considere que cria uma obrigação para o Estado-Membro de acolhimento de permitir ao trabalhador aceder a qualquer ramo ou profissão correspondente, independentemente das exigências da sua própria regulamentação.

32. Como pode conciliar-se, por um lado, a pretensão evidente do legislador comunitário,

expressa no artigo 1.º, alínea f), da Directiva 92/51, de regular situações em que o exercício de uma actividade profissional só em parte está regulamentado (no que se refere a uma das suas modalidades de exercício) no Estado de acolhimento, com a necessidade, para a aplicação do artigo 3.º, de determinar se o exercício de uma actividade profissional é regulamentada, não num determinado caso concreto mas sim em termos gerais e abstractos, no Estado-Membro onde o trabalhador comunitário estudou ou trabalhou anteriormente? A resposta a esta questão deve tomar em consideração diferentes realidades sociológicas dos Estados-Membros e, em especial, dos seus diversos mecanismos de divisão de competência legislativa, regulamentar e administrativa entre os diferentes níveis de governo³³. Em meu entender, quando um órgão governativo, nacional ou regional, especifica os diplomas exigidos para os aspectos do exercício de uma actividade profissional que relevam da sua competência, independentemente de ser para as necessidades de emprego no sector público ou para as necessidades da vida económica em geral, a profissão em causa devia ser considerada regulamentada na acepção das directivas. Se tal regulamentação geral, qualquer que seja o nível de governo, dos diplomas exigidos para o exercício de uma actividade profissional no sector público ou privado (nesta hipótese, quer seja como assalariado quer como independente) devesse escapar ao domínio de aplicação das directivas, a realização dos objectivos destas seria incontornavelmente, sem dúvida, posta em perigo. Do mesmo modo, pelas razões anteriormente expostas, a imposição de exigências de natureza semelhante com base numa competência legislativa, regulamentar e administrativa

33 — V., por exemplo, a discussão sobre competências para regulamentar o exercício da profissão de guia turístico das comunidades autónomas em Espanha, no acórdão de 22 de Março de 1994, Comissão/Espanha (C-375/92, Colect., p. I-923).

atribuída por um tal órgão governativo a organismos privados devia ser considerada uma regulamentação na acepção da diretiva.

33. Todavia, a exigência relativa aos estudos em causa no caso em apreço é feita apenas, tanto quanto foi informado o Tribunal, numa única instituição autónoma do Estado. Por esta razão, não me parece que o âmbito de aplicação desta exigência seja suficientemente geral para constituir, em si, uma regulamentação de uma actividade profissional em Espanha. Parece-me que a situação seria diferente se o órgão jurisdicional nacional encontrasse um testemunho semelhante dos decretos ministeriais, actualmente revogados, nas disposições de convenções colectivas celebradas individualmente por outros museus e galerias públicas, em especial se se verificasse que essas convenções colectivas resultam de uma política administrativa seguida pelo Ministério da Educação e Cultura ou por outro órgão competente do governo, ou se essas convenções fossem consideradas homologadas por um tal órgão de governo. Todavia, o Tribunal não foi informado de um qualquer fenómeno desta natureza.

34. Devido ao alcance limitado da convenção colectiva descrita no despacho de reenvio e na ausência de prova de medidas legislativas, regulamentares e administrativas (incluindo eventualmente uma convenção colectiva ou uma série de convenções colectivas) de aplicação mais genérica, conclui-se que a profissão de restaurador de obras de arte não é uma profissão

regulamentada em Espanha, na acepção das Directivas 89/48 e 92/51. Por conseguinte, há que analisar se a demandante pode encontrar uma solução nas outras disposições de direito comunitário relativas à livre circulação de trabalhadores, em especial no artigo 48.º do Tratado.

Artigo 48.º do Tratado

35. O Tribunal de Justiça sempre declarou, quer antes quer após a entrada em vigor das directivas, que os Estados-Membros, por força do artigo 48.º do Tratado, estão subordinados a determinadas obrigações relativas ao reconhecimento de diplomas emitidos noutros territórios da Comunidade. Sempre admitiu que, «na ausência de harmonização das condições de acesso a uma profissão, os Estados-Membros têm o direito de definir os conhecimentos e qualificações necessários ao exercício desta profissão e de exigir a apresentação de um diploma que comprove a posse desses conhecimentos e qualificações»³⁴. Todavia, também declarou que a subordinação jurídica a tais condições, embora aplicada sem discriminação baseada na nacionalidade, constitui uma restrição ao exercício efectivo do direito de livre estabelecimento ou do direito à livre circulação dos trabalhadores garantido pelo Tratado e que os Estados-Membros, por força do artigo 5.º do Tratado, são obrigados a abster-se de tomar quaisquer medidas susceptíveis de

34 — Acórdão Heylens, *loc. cit.*, n.º 10; V. igualmente o acórdão Vlassopoulou, *loc. cit.*, n.º 9, e o acórdão de 7 de Maio de 1992, Aguirre Borrell (C-104/91, Colect., p. I-3003, n.º 7).

pôr em perigo a realização dos objectivos do Tratado³⁵. Por conseguinte, estas normas nacionais, mesmo quando prosseguem objectivos legítimos compatíveis com o Tratado e se justificam por razões imperativas de interesse geral, devem ser proporcionadas à realização do objectivo prosseguido e não exceder o necessário para este efeito³⁶. Ao determinar o nível de estudos e os conhecimentos técnicos adequados, as autoridades espanholas têm o direito de ser influenciadas pela riqueza do património artístico de que o Prado é depositário³⁷. Em contrapartida, é criado um obstáculo não proporcionado ao exercício do direito de livre circulação dos trabalhadores quando normas nacionais relativas ao acesso à profissão não tomarem devidamente em consideração os conhecimentos e qualificações já obtidas noutro Estado-Membro pelo interessado³⁸.

tências comprovadas por estes diplomas e os conhecimentos e habilitações exigidas pelas regras nacionais»³⁹. O Tribunal de Justiça continuou:

«Este processo de apreciação deve permitir às autoridades do Estado-Membro de acolhimento assegurarem-se objectivamente de que o diploma estrangeiro comprova, em relação ao seu titular, conhecimentos e qualificações senão idênticas, pelo menos equivalentes às comprovadas pelo diploma nacional. Esta apreciação da equivalência do diploma estrangeiro deve fazer-se exclusivamente em consideração do grau dos conhecimentos e qualificações que esse diploma, tendo em conta a natureza e a duração dos estudos e as formações práticas de que comprova a realização, permite presumir relativamente ao seu titular⁴⁰.

36. Em consequência, o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Vlassopoulou que cabe ao Estado-Membro, ao qual tenha sido submetido um pedido de autorização de exercício de uma profissão cujo acesso é subordinado a tais regras, «tomar em consideração os diplomas, certificados e outros títulos que o interessado adquiriu com o objectivo de exercer essa mesma profissão noutro Estado-Membro, procedendo a uma comparação entre as compe-

...

Se esta apreciação comparativa dos diplomas conduzir à conclusão de que os conhecimentos e habilitações comprovados pelo diploma estrangeiro correspondem aos exigidos pelas disposições nacionais, o Estado-Membro é obrigado a admitir que esse diploma preenche as condições previstas pelas mesmas. Se, pelo contrário, a

35 — Acórdão de 28 de Junho de 1977, Patrick (11/77, Recueil, p. 1199, n.º 10); acórdão de 28 de Abril de 1977, Thieffry (71/76, Recueil, p. 765, n.º 16); acórdão Heylens, *loc. cit.*, n.ºs 11 e 12; acórdão Vlassopoulou, *loc. cit.*, n.º 15; acórdão Aguirre Borrell, *loc. cit.*, n.º 10; v. igualmente o acórdão Kraus, *loc. cit.*, n.ºs 28 e 31.

36 — Acórdão Thieffry, *loc. cit.*, n.ºs 12 e 15; acórdão de 20 de Maio de 1992, Ramrath (C-106/91, Colect., p. I-3351, n.ºs 29 e 30), e acórdão Kraus, *loc. cit.*, n.º 32.

37 — Quanto ao interesse geral da protecção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico, v. o artigo 36.º do Tratado e o acórdão de 26 de Fevereiro de 1991, Comissão/Itália (C-180/89, Colect., p. I-709, n.º 20).

38 — Acórdão Vlassopoulou, *loc. cit.*, n.º 15; acórdão Aguirre Borrell, *loc. cit.*, n.º 10.

39 — Acórdão Vlassopoulou, *loc. cit.*, n.º 16; v. igualmente os acórdãos Aguirre Borrell, *loc. cit.*, n.º 11; de 22 de Março de 1994, Comissão/Espanha (C-375/92, Colect., p. I-923, n.º 12); Arantís, *loc. cit.*, n.º 31. No acórdão Heylens, *loc. cit.*, n.º 11, o Tribunal de Justiça referiu-se a tal obrigação quando as disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros permitirem o reconhecimento de diplomas estrangeiros equivalentes.

40 — V. igualmente o acórdão Heylens, *loc. cit.*, n.º 13, citado pelo Tribunal de Justiça.

comparação só revelar uma correspondência parcial entre estes conhecimentos e habilitações, o Estado-Membro de acolhimento tem o direito de exigir que o interessado demonstre que adquiriu os conhecimentos e habilitações que faltam. Quanto a este ponto, cabe às autoridades nacionais competentes apreciar se os conhecimentos adquiridos no Estado-Membro de acolhimento, no âmbito quer de um ciclo de estudos, quer de uma experiência prática, podem valer a fim de estabelecer a posse dos conhecimentos que faltam»⁴¹.

37. O facto de ter concluído anteriormente que a profissão de restaurador de obras de arte não é regulamentada, na acepção das directivas, em Espanha, não prejudica os princípios referidos. A conclusão anterior resulta principalmente do sistema e da economia das directivas. Não há razão correspondente para restringir a aplicação dos princípios gerais em matéria de reconhecimento resultantes do artigo 48.º do Tratado a medidas do Estado geralmente aplicáveis que estabelecem as condições de acesso a uma profissão. A jurisprudência do Tribunal de Justiça aplica-se do mesmo modo quando há Estados-Membros ou os seus órgãos públicos dependentes que restringem o acesso à profissão em circunstâncias definidas restritivamente como no caso de uma única instituição do Estado. Isso vale também, evidentemente, para os actos de organismos profissionais privados que têm efeitos semelhantes⁴² e, por conseguinte, por extensão lógica, para a imposição de restrições através de uma conven-

ção colectiva celebrada entre um organismo público e os representantes dos seus trabalhadores. Como o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Walrave, «o artigo 48.º... abrange igualmente as *convenções* e regulamentos não provenientes de autoridades públicas»⁴³. Em todo o caso, no presente processo, a referência no aviso de concurso às condições estabelecidas pela convenção colectiva permite imputar a restrição directamente ao Prado.

38. Além disso, as condições definidas por esta jurisprudência também foram consideradas aplicáveis a situações em que um diploma específico não é exigido, enquanto tal, no acesso a uma profissão. No acórdão Aranitis, tinha sido submetida ao Tribunal de Justiça a classificação de um titular de um diploma grego de geologia pelo serviço de emprego de um Estado-Membro. Neste processo, o Arbeitsamt (serviço de emprego) de Berlim tinha classificado inicialmente o demandante como «auxiliar não qualificado». Em seguida, foi autorizado a utilizar o seu diploma grego que foi traduzido para alemão no certificado de autorização. Tendo declarado que a profissão de geólogo não era uma profissão regulamentada, na acepção das directivas, na Alemanha, o Tribunal de Justiça fez referência ao n.º 16 anteriormente referido do acórdão Vlassopoulou⁴⁴ e declarou:

«O mesmo se passa relativamente às actividades profissionais que, quanto às suas condições de acesso ou de exercício, não estão subordinadas por disposições jurídi-

41 — Acórdão Vlassopoulou, *loc. cit.*, n.ºs 17, 19 e 20; v. igualmente os acórdãos Aguirre Borréll, *loc. cit.*, n.ºs 12 e 14, e Comissão/Espanha, *loc. cit.*, n.º 13.

42 — Acórdão Walrave, *loc. cit.*, n.ºs 17 a 19 e 21; acórdão de 14 de Julho de 1976, Donà (13/76, Recueil, p. 1333, n.º 17); acórdão Bosman, *loc. cit.*, n.ºs 82 a 84.

43 — *Loc. cit.*, n.º 21, sublinhado nosso; v. igualmente o acórdão Bosman, *loc. cit.*, n.º 84; v. igualmente o artigo 7.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1612/68, anteriormente referido.

44 — *Loc. cit.*, n.º 31.

cas à posse de um diploma. Nessas circunstâncias, as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento encarregadas da classificação dos nacionais de outros Estados-Membros, que influirá na possibilidade de essas pessoas encontrarem trabalho no território do Estado-Membro de acolhimento, são obrigadas a tomar em consideração, aquando dessa classificação, os diplomas, conhecimentos, habilitações e outros títulos que o interessado tenha adquirido com o objectivo de exercer uma profissão no seu Estado-Membro de origem ou de proveniência»⁴⁵.

39. Esta jurisprudência relativa à classificação de trabalhadores por um serviço de emprego do Estado, que afecta as possibilidades de emprego neste Estado, deve aplicar-se *a fortiori* no caso de um processo nacional de equivalência de diplomas estrangeiros. Se dúvidas houvesse sobre o facto de os resultados de tal processo poderem afectar as possibilidades de emprego de um requerente, elas são dissipadas pelo facto de a convenção colectiva e o aviso de concurso em causa no presente processo exigirem expressamente aos restauradores de obras de arte e aos candidatos a esses lugares no Prado a titularidade de um diploma específico espanhol ou um diploma estrangeiro considerado equivalente por força deste processo oficial. Por conseguinte, pode falar-se de uma dupla obrigação: deve ser conduzido em Espanha um processo de equivalência que cumpre as exigências do artigo 48.º do Tratado e, quando o Prado define as condições do lugar e aprecia a admissibilidade dos candidatos, deve estabelecer as suas condições e proceder a essa apreciação em conformidade com as exigências do artigo 48.º Em consequência, se o processo oficial de

equivalência não obedecer a essas exigências, não é juridicamente admissível que o Prado exclua, sem a análise dos diplomas e da experiência, candidatos que não conseguiram obter o reconhecimento, através deste processo, da equivalência entre os seus diplomas e os emitidos em Espanha.

40. Para identificar as exigências do artigo 48.º do Tratado para efeitos do presente processo, é especialmente importante notar a referência no n.º 20 do acórdão Vlassopoulos à obrigação que cabe aos Estados-Membros, quando só parcialmente existe correspondência entre as qualificações de um trabalhador e as utilizadas como ponto de referência no Estado de acolhimento, de apreciar se os conhecimentos obtidos pelo interessado no âmbito quer de um ciclo de estudos posterior quer de experiência prática são bastantes para estabelecer a equivalência. Esta mesma exigência se reflecte, em meu entender, na referência constante do excerto referido *supra* do acórdão Aranitis, aos «diplomas, conhecimentos, habilitações e outros títulos que o interessado tenha adquirido»⁴⁶; esta referência exprime a mesma preocupação de comprovar os conhecimentos e aptidões *reais* do interessado na altura em que é feita a apreciação, que são distintos do conteúdo meramente académico do diploma original.

41. A finalidade desse processo de equivalência consiste em avaliar os conhecimentos e aptidões específicos de um trabalhador comunitário titular de um diploma de um Estado-Membro, comparativamente com os conhecimentos e aptidões comprovados pelos diplomas normalmente emitidos no

45 — *Ibidem*, n.º 32.

46 — Sublinhado nosso.

Estado-Membro de acolhimento. Por esta razão, mesmo períodos de estudo ou de experiência prática fora da Comunidade deviam, em meu entender, ser tomados em consideração, quando completam as habilitações de base adquiridas pelo trabalhador comunitário num Estado-Membro que não o de acolhimento; de outro modo, poder-se-ia criar uma imagem incorrecta dos conhecimentos e aptidões reais do trabalhador comunitário.

real. Nas circunstâncias do presente processo, a mera comparação entre o programa de estudos universitários comprovado pelo diploma obtido pela demandante no Reino Unido e o programa de estudos correspondente em Espanha não reflecte a situação real e não basta para determinar a sua admissibilidade ao concurso de um lugar na administração pública definido por referência ao diploma espanhol ou a diplomas estrangeiros equivalentes.

42. O Reino de Espanha argumentou que um processo de equivalência de diplomas académicos não podia tomar em consideração a experiência prática ou estudos posteriores. É verdade que o Tribunal de Justiça definiu as linhas gerais de um processo de apreciação em duas fases. Após o acórdão Heylens, declarou que a apreciação da equivalência do diploma estrangeiro deve ser feita exclusivamente tomando em consideração o grau dos conhecimentos e habilitações comprovados por esse diploma, tomando em consideração a natureza e a duração dos estudos e da formação prática que nele se referem⁴⁷. Todavia, no acórdão Vlassopoulou e nos acórdãos seguintes, o Tribunal de Justiça insistiu numa segunda fase de apreciação que se refere aos elementos comprovativos de que o interessado possui conhecimentos e habilitações que não estavam previstos nos estudos originais. Esta fase não pode ser esquecida sob pena de se criar um obstáculo desproporcionado ao exercício do direito à livre circulação. A forma como é organizado o processo de apreciação não é relevante se a apreciação definitiva, que influi nas possibilidades de o trabalhador aceder a um trabalho, reflectir a situação

43. A fim de completar esta descrição das exigências do artigo 48.º do Tratado, pretendo referir-me às exigências mencionadas pela primeira vez no acórdão Heylens, segundo as quais todas essas exigências relativas à apreciação de um diploma devem ser fundamentadas e susceptíveis de recurso judicial⁴⁸. Além disso, como o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Kraus, o processo de autorização de utilização de um diploma estrangeiro «deve... ser de fácil acesso para qualquer interessado e não pode, nomeadamente, depender do pagamento de taxas administrativas excessivas»⁴⁹. Como corolário da exigência de acesso fácil e para que não seja aniquilado o direito de os trabalhadores da Comunidade aproveitarem as possibilidades de emprego nos outros Estados-Membros, o processo de apreciação devia levar a uma decisão num prazo razoável. O que num determinado caso é razoável dependerá evidentemente de vários elementos, incluindo o grau de cooperação prestado pelo interessado ao organismo das equivalências.

47 — Acórdão Heylens, *loc. cit.*, n.º 13; acórdão Vlassopoulou, n.º 17; acórdãos Aguirre Borrell, n.º 12, e Comissão/Espanha, n.º 13.

48 — *Loc. cit.*, n.º 17; acórdão Vlassopoulou, *loc. cit.*, n.º 22; acórdão Aguirre Borrell, *loc. cit.*, n.º 15.

49 — Acórdão Kraus, *loc. cit.*, n.º 39.

V — Conclusão

44. À luz da análise que precede, sugiro que o Tribunal de Justiça responda o seguinte à questão submetida pelo Juzgado de Lo Social n.º 4 de Madrid:

«Quando uma cláusula de uma convenção colectiva de um organismo público ou de um aviso de concurso publicado por esse organismo determina que, para o exercício da profissão ao serviço desse organismo, os candidatos a esse lugar devem ser titulares de um diploma de formação emitido nesse Estado-Membro ou de um diploma de outro Estado-Membro com equivalência reconhecida pelas autoridades competentes desse Estado-Membro, o processo de equivalência deve obedecer às exigências do artigo 48.º do Tratado. Em especial, quando existe correspondência parcial entre os conhecimentos e habilitações comprovados pelo diploma estrangeiro e pelo diploma emitido no Estado-Membro de acolhimento, cabe às autoridades competentes apreciar se os conhecimentos e habilitações adquiridos por outros meios, no âmbito quer de um ciclo de estudos distinto quer de uma experiência prática, são bastantes para comprovar a posse de conhecimentos e habilitações necessários que o diploma estrangeiro não comprova. Caso o processo oficial de equivalência não satisfaça esta condição, cabe ao próprio organismo público empregador apreciar, à luz destes critérios, a equivalência dos diplomas emitidos noutro Estado-Membro a nacionais comunitários que pretendem um trabalho.»