



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. PRIIT PIKAMÄE  
presentadas el 3 de diciembre de 2020<sup>1</sup>

**Asunto C-739/19**

**VK**  
**contra**  
**An Bord Pleanála,**  
**con la intervención de**  
**The General Council of the Bar of Ireland,**  
**The Law Society of Ireland y el Attorney General**

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda)]

«Remisión prejudicial — Libre prestación de servicios por abogados — Directiva 77/249/CEE — Artículo 5 — Obligación del abogado establecido en otro Estado miembro que representa a un cliente en procedimientos judiciales ante los órganos jurisdiccionales nacionales de actuar de acuerdo con un abogado nacional — Posibilidad de que una parte representada por un abogado extranjero en el marco de un procedimiento de remisión prejudicial se haga representar por el mismo abogado en la continuación del procedimiento nacional»

## I. Introducción

1. En el presente asunto, cuyo objeto es una petición de decisión prejudicial formulada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda), se plantean al Tribunal de Justicia cuatro cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del artículo 5 de la Directiva 77/249/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1977, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados.<sup>2</sup> Esta petición ha sido formulada en el marco de un litigio entre el recurrente en el procedimiento principal, VK, y An Bord Pleanála (organismo que conoce de los recursos en materia de ordenación del territorio), en relación con la obligación impuesta a la abogada extranjera del recurrente de actuar de acuerdo con un abogado colegiado en Irlanda a efectos de representar a ese recurrente ante el órgano jurisdiccional remitente.

2. El artículo 5 de la Directiva 77/249 no precisa qué implica exactamente para el abogado establecido en otro Estado miembro que presta sus servicios la obligación de concertación establecida en dicha disposición, dejando así a los Estados miembros un cierto margen de actuación al llevar a cabo la transposición. El presente asunto proporciona al Tribunal de Justicia una ocasión para precisar el alcance de ese margen de actuación y, más concretamente, para determinar cuáles son las circunstancias en las que está justificado imponer esa obligación. Habrá de prestarse especial atención

<sup>1</sup> Lengua original: francés.

<sup>2</sup> DO 1977, L 78, p. 17; EE 06/01, p. 224.

a la cuestión de cómo conciliar la libre prestación de servicios, consagrada en el artículo 56 TFUE, párrafo primero, con otros intereses legítimos, tales como la necesidad de garantizar la protección del justiciable que recibe servicios jurídicos y una buena administración de la justicia, intereses que la disposición antes citada pretende proteger.

## II. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

3. El artículo 1 de la Directiva 77/249 dispone:

«1. La presente Directiva se aplicará, dentro de los límites y condiciones por ella previstos, a las actividades de abogacía ejercidas en concepto de prestación de servicios.

[...]

2. Por «abogado», se entenderá toda persona facultada para ejercer sus actividades profesionales bajo una de las denominaciones siguientes:

[...]

República Federal de Alemania: Rechtsanwalt,

[...]»

4. El artículo 5 de la Directiva 77/249 establece:

«Para el ejercicio de las actividades relativas a la representación y a la defensa de un cliente ante los tribunales, cada Estado miembro podrá imponer a los abogados mencionados en el artículo 1 las obligaciones siguientes:

- ser presentado al presidente del órgano jurisdiccional y, en su caso, al decano del Colegio de abogados competente del Estado miembro de acogida de acuerdo con las normas y usos locales;
- actuar de acuerdo bien con un abogado que ejerza ante el órgano jurisdiccional interesado y que se responsabilizaría, si procediere, ante dicho órgano, bien con un “avoué” o “procuratore” que ejerza ante el mismo.»

### B. Derecho irlandés

5. El artículo 2, apartado 1, del European Communities (Freedom to Provide Services) (Lawyers) Regulations 1979 (Reglamento de Libertad de Prestación de Servicios de abogados de 1979; en lo sucesivo «Reglamento de 1979»), que transpone las disposiciones de la Directiva 77/249 al Derecho irlandés, define el «abogado visitante» («visiting lawyer»), que está facultado para actuar ante los tribunales de otro Estado miembro, refiriéndose a la lista que figura en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 77/249.

6. El artículo 6 del Reglamento de 1979 dispone:

«Cuando un abogado visitante ejerza en el Estado actividades relativas a la representación y a la defensa ante los tribunales, actuará de acuerdo con un abogado autorizado a ejercer ante el órgano jurisdiccional interesado y que se responsabilizaría, si procediere, ante dicho órgano.»

### III. Antecedentes del litigio, procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

7. El recurrente en el procedimiento principal, VK, es parte en un procedimiento de apelación ante la Supreme Court (Tribunal Supremo) relativo a la imposición de las costas correspondientes a un procedimiento judicial en el que se impugnó el permiso expedido con vistas a la construcción de un centro de inspección de animales muertos cerca de una explotación agrícola de su propiedad.

8. La presente remisión prejudicial se inscribe en el marco de un litigio que anteriormente fue objeto de una remisión prejudicial por parte de la Supreme Court (Tribunal Supremo) y que dio lugar a la sentencia de 17 de octubre de 2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833).

9. VK decidió representarse a sí mismo ante la Supreme Court (Tribunal Supremo).

10. Ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea fue representado por la Sra. O, abogada alemana, establecida en Alemania (Rechtsanwältin).

11. A raíz de la sentencia de 17 de octubre de 2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833), el asunto volvió a la Supreme Court (Tribunal Supremo) con objeto de que ese Tribunal se pronunciara sobre el recurso de apelación interpuesto por VK a la luz de la interpretación de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión resultante de la sentencia del Tribunal de Justicia.

12. En este contexto, VK quiso encomendar a la Sra. O, abogada que carecía de la debida autorización para ejercer regularmente su profesión en Irlanda, la representación de sus intereses ante la Supreme Court (Tribunal Supremo).

13. El órgano jurisdiccional remitente se pregunta acerca de la conformidad con el Derecho de la Unión del artículo 6 del Reglamento de 1979 que obliga al abogado «extranjero» que presta servicios a recurrir a un abogado nacional en un procedimiento en el que una parte puede comparecer por sí misma.

14. En particular, pregunta cuál es la interpretación que ha de darse a la sentencia de 25 de febrero de 1988, Comisión/Alemania (427/85, EU:C:1988:98), en la que el Tribunal de Justicia examinó el derecho de un Estado miembro a exigir que un abogado prestador de servicios actúe de acuerdo con un abogado nacional. Dicho órgano jurisdiccional se pregunta, en esencia, si la sentencia mencionada tiene como efecto invalidar la obligación «de actuar de acuerdo» en la hipótesis de que la parte a la que el abogado prestador de servicios desee representar esté autorizada a comparecer por sí misma con arreglo a la legislación nacional.

15. Sobre este particular, el órgano jurisdiccional remitente indica que la exigencia de actuar «de acuerdo» está limitada. De esta manera, considera que no es necesario que el abogado nacional sea el abogado apoderado o el abogado que lleve el asunto ante los tribunales. Estima que procede dejar a los dos abogados interesados, es decir, el abogado prestador de servicios y el abogado que ejerce con arreglo al Derecho irlandés, la tarea de precisar la función de uno y otro. La función del abogado que ejerce con arreglo al Derecho irlandés consiste más bien en ser designado como abogado para asistir al abogado prestador de servicios en la hipótesis de que la buena representación del cliente y la correcta ejecución de las obligaciones para con el órgano jurisdiccional interesado exijan unos conocimientos o un asesoramiento determinados que resulten necesarios, precisamente, debido al conocimiento eventualmente limitado, por parte del abogado prestador de servicios, de aspectos potencialmente pertinentes del Derecho, de la práctica y del procedimiento, o incluso de la Deontología, en el ámbito nacional. Considera, en consecuencia, que el alcance de tal cooperación depende en gran medida de las circunstancias de cada caso, dado que existe el riesgo real de que el abogado prestador de servicios no cumpla, por inadvertencia, las obligaciones que le incumben para con su cliente o para con el órgano jurisdiccional interesado si no designa, cuando menos, un abogado que ejerza con arreglo al Derecho irlandés con objeto de que le preste asistencia en esos ámbitos.

16. Por último, el órgano jurisdiccional remitente señala que una de las obligaciones deontológicas que debe respetar todo abogado que represente a una parte ante los tribunales irlandeses es la de investigar en todos los ámbitos del Derecho pertinentes y llamar la atención del órgano jurisdiccional sobre cualquier elemento jurídico, tanto legislativo como jurisprudencial, que pueda incidir en el correcto desarrollo del procedimiento. Considera que esta obligación se aplica incluso si el elemento en cuestión es desfavorable a la causa defendida por dicho abogado. Aclara que esta obligación se considera una característica de los procedimientos en los países de Derecho consuetudinario (*common law*), en los que la parte principal de la investigación necesaria para permitir que el tribunal llegue a una conclusión adecuada sobre las cuestiones jurídicas corresponde a las partes más que al propio tribunal. Obviamente, cuando las partes se representan a sí mismas, las cosas no funcionan así. En esos casos, los tribunales deben hacer todo lo que esté en su mano para dirimir las cuestiones jurídicas sin contar con la asistencia del abogado de alguna de las dos partes o de ninguna de ellas.

17. En estas circunstancias, la Supreme Court (Tribunal Supremo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1. ¿Le está vetado a un Estado miembro el ejercicio de la opción prevista en el artículo 5 de la [Directiva 77/249], que permite a un Estado miembro imponer a un abogado que participa en la actividad de representación de un cliente en un procedimiento judicial la exigencia de “actuar de acuerdo [...] con un abogado que ejerza ante el órgano jurisdiccional interesado”, en todos los casos en que la parte a la que el abogado visitante desea representar en dicho procedimiento tendría derecho a representarse a sí misma?
2. Si la respuesta a la primera cuestión es negativa, ¿a qué factores debe remitirse un órgano jurisdiccional nacional para valorar si es permisible imponer la exigencia de “actuar de acuerdo con” un abogado?
3. En particular, ¿equivaldría la imposición de una obligación limitada de actuar “de acuerdo con” un abogado, de la manera descrita anteriormente en [la] resolución de remisión, a una injerencia proporcionada, y por tanto justificada, en la libertad de los abogados para prestar servicios, teniendo en cuenta que el interés público afectado estriba tanto en la necesidad de proteger a los consumidores de los servicios jurídicos como en la necesidad de garantizar una buena administración de justicia?
4. Si la respuesta a la tercera cuestión es afirmativa, ¿es pertinente esta postura en cualquier circunstancia y, de no ser así, qué factores debe tener en cuenta un órgano jurisdiccional nacional para determinar si puede imponerse dicha exigencia en un caso concreto?»

#### **IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

18. La resolución de remisión, de fecha 4 de octubre de 2019, llegó a la Secretaría del Tribunal de Justicia el 8 de octubre de 2019.

19. VK, el General Council of the Bar of Ireland, la Law Society of Ireland, los Gobiernos irlandés y español, y la Comisión Europea, presentaron observaciones escritas en el plazo señalado por el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

20. Mediante diligencia de ordenación del procedimiento de 14 de julio de 2020, el Tribunal de Justicia planteó unas preguntas al Gobierno irlandés para que fueran respondidas por escrito. Las observaciones escritas sobre las preguntas objeto de dicha diligencia de ordenación se presentaron dentro el plazo concedido al efecto.

21. Durante la vista de 23 de septiembre de 2020, los representantes procesales de VK, del General Council of the Bar of Ireland, de la Law Society of Ireland, de los Gobiernos irlandés y español, y de la Comisión, presentaron sus observaciones.

## V. Análisis jurídico

### A. Observaciones preliminares

22. El mercado único de la Unión es una piedra angular de la integración europea y un motor de crecimiento y de empleo que prevé, entre otras cosas, la libre prestación de servicios, consagrada en el artículo 56 TFUE, párrafo primero. Así pues, la prestación de servicios jurídicos —más concretamente, la prestación de asesoramiento legal y la representación y defensa ante las autoridades judiciales— por parte de abogados, verdadero meollo del presente asunto,<sup>3</sup> se inscribe en las libertades fundamentales garantizadas por los Tratados.

23. La prestación de servicios jurídicos se caracteriza por unas particularidades intrínsecamente relacionadas con las diferentes tradiciones de los Estados miembros. En efecto, el ejercicio de la profesión de abogado suele exigir un excelente conocimiento del conjunto de normas procedentes de dichas tradiciones. Dicho esto, Europa acoge, debido a su larga y compleja historia, numerosas tradiciones que pueden atribuirse a la diversidad de culturas jurídicas, cada una con sus propias particularidades.<sup>4</sup> En efecto, pese a los diversos intercambios culturales que han tenido lugar entre las naciones europeas<sup>5</sup> y al acercamiento de las legislaciones promovido en el marco del proceso de integración, los sistemas jurídicos y judiciales de los Estados miembros siguen anclados en sus tradiciones respectivas, lo cual no solo se refleja en el plano institucional, sino también en el plano jurídico y de las normas deontológicas. Por muy importante que pueda ser el mantenimiento de esa diversidad de tradiciones jurídicas, no cabe ninguna duda de que este puede suponer trabas para el ejercicio de la abogacía. En general, el abogado se verá obligado a familiarizarse con las normas en vigor en el otro Estado miembro antes de poder prestar sus servicios en dicho Estado, lo cual implica un cierto esfuerzo de adaptación.

24. Con objeto de permitir, en la medida de lo posible, la prestación trasfronteriza de servicios jurídicos y de superar los obstáculos derivados de las diferencias entre los ordenamientos jurídicos nacionales, el legislador de la Unión adoptó varios actos de Derecho derivado, incluida la Directiva 77/249, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados. Esta Directiva establece el reconocimiento recíproco y automático de los títulos profesionales de los abogados cualificados en sus Estados miembros y la posibilidad de ejercer esa actividad en otros Estados miembros en determinadas condiciones. Entre las condiciones que los Estados miembros pueden imponer, en virtud del artículo 5 de esa Directiva, figura la obligación del abogado prestador de servicios de «actuar de acuerdo [...] con un abogado que ejerza ante el órgano jurisdiccional interesado y que se responsabilizaría, si procediere, ante dicho órgano».

3 Teniendo en cuenta que las actividades ejercidas por un abogado pueden abarcar un amplio elenco de tareas, debe precisarse cuáles son los servicios de que se trata en el presente asunto. Como señala el Abogado General Léger, en las conclusiones que presentó en el asunto *Wouters* y otros (C-309/99, EU:C:2001:390, apartado 50), las actividades que ejerce el abogado se concentran tradicionalmente en torno a dos funciones esenciales: por una parte, el asesoramiento legal (que comprende la consulta, la negociación y la redacción de determinados actos) y, por otra parte, la asistencia y representación del cliente ante las autoridades judiciales y extrajudiciales.

4 Véase, a este respecto, Visegrády, A., «Legal Cultures in the European Union», *Acta Juridica Hungarica*, vol. 42, n.º 3-4 (2001), p. 203, que distingue, muy *grosso modo*, entre las familias jurídicas romana, germánica, nórdica y la de la *common law*.

5 El escritor, filósofo y músico ginebrino Jean-Jacques Rousseau escribió en el siglo XVIII: «Se diga lo que se diga no quedan ya hoy franceses, alemanes, españoles, ni tampoco ingleses: no hay más que europeos».

25. El presente asunto brindará al Tribunal de Justicia una oportunidad para precisar el alcance del margen de actuación de que disponen los Estados miembros respecto a las formas concretas de aplicación de dicha condición. Debe prestarse especial atención a la cuestión de cómo conciliar la libre prestación de servicios con otros intereses legítimos y reconocidos en este ámbito, como la necesidad de garantizar la protección del justiciable que hace uso de esos servicios y la de garantizar una buena administración de la justicia, a la que debe proteger, en principio, dicha condición.

26. Contemplada desde esta perspectiva, la obligación de actuar de acuerdo con un abogado que ejerza ante el órgano jurisdiccional interesado, cuya finalidad consiste en garantizar el cumplimiento de las normas aplicables, podría resultar excesivamente restrictiva en relación con los objetivos perseguidos. No debe olvidarse que esta condición implica, en definitiva, que el justiciable deberá soportar los gastos que supone recurrir, en paralelo, a los servicios de dos abogados, lo cual puede disuadirle de defender sus derechos. Pues bien, el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea protege el derecho de toda persona a hacerse aconsejar, defender y representar ante un tribunal. Este derecho garantiza el acceso efectivo a la justicia, lo que constituye un elemento esencial del Estado de Derecho.<sup>6</sup> Estas observaciones preliminares pretenden poner en evidencia el impacto que tendrán las respuestas que dé el Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

## **B. Sobre las cuestiones prejudiciales primera, segunda y tercera**

27. Mediante sus tres primeras cuestiones prejudiciales, que deben examinarse conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta fundamentalmente si el derecho de un abogado a representar a una parte en otro Estado miembro con arreglo a la Directiva 77/249 puede supeditarse a la obligación que dicho Estado impone a ese abogado de actuar de acuerdo con un abogado nacional, cuando la parte a la que el abogado desea representar está autorizada a comparecer por sí misma ante el órgano jurisdiccional interesado y, en caso afirmativo, de qué manera puede formularse dicha obligación.

### ***1. La obligación de actuar de acuerdo con un abogado nacional constituye, en sí misma, una restricción a la libre prestación de servicios jurídicos***

28. La Directiva 77/249 fue adoptada sobre la base del artículo 59 CEE, actualmente artículo 56 TFUE. Como ya he señalado en mis observaciones preliminares, la Directiva 77/249 pone en práctica la libre prestación de servicios en la medida en que busca facilitar el ejercicio efectivo de esta libertad por los abogados. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el artículo 56 TFUE no solo exige eliminar toda discriminación en perjuicio del prestador de servicios por razón de su nacionalidad o por el hecho de estar establecido en un Estado miembro distinto de aquel en el que se realiza la prestación, sino también suprimir cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro en el que presta legalmente servicios análogos.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Véanse, en este sentido, las conclusiones presentadas por el Abogado General Cruz Villalón en el asunto Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, puntos 37 y 39), así como la sentencia de 22 de diciembre de 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, apartados 31 y 59). Por lo que respecta, en particular, al papel del abogado, el artículo 1.1. de la Carta de los Principios Esenciales de la Abogacía Europea y Código deontológico de los abogados europeos, Consejo de la Abogacía Europea (CCBE), 2019, dispone que, «en una sociedad basada en el respeto de la justicia, el abogado desempeña un eminente papel. Su misión no se limita a la fiel ejecución de un mandato en el marco de la ley. El abogado debe garantizar que se respete el Estado de Derecho y los intereses de aquellos a los que defiende en sus derechos y libertades. El deber del abogado no es únicamente defender un asunto sino ser asimismo asesor del cliente. El respeto de la función del abogado es una condición esencial al Estado de Derecho y a una sociedad democrática».

<sup>7</sup> Sentencias de 26 de febrero de 2020, Stanleyparma y Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110), apartado 17, de 10 de marzo de 2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154), apartado 98, de 12 de septiembre de 2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542), apartado 44, de 18 de marzo de 2014, Internacional Jet Management (C-628/11, EU:C:2014:171), apartado 57, y de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Bélgica (C-577/10, EU:C:2012:814), apartado 38.

29. En este contexto, considero pertinente señalar que cualquier obligación de actuar «de acuerdo» con un abogado nacional constituye en sí misma una restricción a la libre prestación de servicios para los abogados en el sentido de la jurisprudencia antes citada, en la medida en que exige que el justiciable que desee recurrir a un prestador de servicios establecido en otro Estado miembro soporte gastos adicionales relacionados con el hecho de designar, en paralelo, un abogado nacional. Estas circunstancias pueden tener un efecto disuasorio en el justiciable, sobre todo en asuntos que presenten un carácter transfronterizo, los cuales requieren frecuentemente la aplicación del Derecho de la Unión y de leyes de distintos ordenamientos jurídicos. No solo se impide al justiciable recurrir a los servicios de un abogado «extranjero», sino que este último también queda afectado por no poder ofrecer sus servicios en un Estado miembro distinto de su Estado miembro de origen. En cuanto a la posición del abogado establecido en otro Estado miembro, debe señalarse, en particular, que, contrariamente a lo establecido en el artículo 57 TFUE, este no está en condiciones de ejercer su actividad con carácter temporal en el Estado miembro en el que se presta el servicio en las mismas condiciones que las que dicho Estado impone a sus propios nacionales.

30. Dicho esto, procede recordar que la libre prestación de servicios, que forma parte de los principios fundamentales consagrados por los Tratados solo puede limitarse por normas que estén *justificadas* por razones imperiosas de interés general, que puedan garantizar el logro del objetivo perseguido y sean *proporcionadas* en relación con ese objetivo.<sup>8</sup> El hecho de que el legislador de la Unión haya dado a los Estados miembros la posibilidad de introducir tal restricción en virtud del artículo 5 de la Directiva 77/249 no significa que los Estados miembros dispongan de un margen de actuación ilimitado al ejercer tal facultad. Al contrario, tal restricción debe ajustarse a los requisitos mencionados, como recordó el Tribunal de Justicia en la sentencia dictada en el asunto Comisión/Alemania,<sup>9</sup> que resulta especialmente pertinente para analizar el presente asunto.

31. El objeto del asunto Comisión/Alemania era un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión, en el marco del cual el Tribunal de Justicia tuvo que examinar pormenorizadamente la conformidad con los artículos 59 CEE y 60 CEE y con la Directiva 77/249 de una norma alemana que obligaba a los abogados establecidos en otro Estado miembro que prestaban servicios relacionados con la representación y la defensa de clientes ante los tribunales a actuar únicamente de acuerdo con un abogado alemán. En su sentencia, el Tribunal de Justicia concluyó que la República Federal de Alemania había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de las citadas normas. En dicha sentencia, el examen efectuado por el Tribunal de Justicia se centró en el análisis de la justificación y de la proporcionalidad de la restricción introducida por la legislación alemana. En la medida en que el Derecho derivado, interpretado a la luz del Derecho primario, constituye el criterio de referencia para establecer la conformidad con el Derecho de la Unión de la legislación irlandesa de que se trata, se propone aquí seguir la estructura del análisis establecida, mencionada en el punto anterior.

32. Es importante subrayar que, pese a los paralelismos con el asunto Comisión/Alemania, el presente asunto se distingue de aquel desde el punto de vista procesal. En efecto, las normas que regulan el recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, en particular, las relativas a las competencias del Tribunal de Justicia, no son aplicables. Mediante su cuestión prejudicial, formulada con arreglo al artículo 267 TFUE, el órgano jurisdiccional remitente desea obtener una interpretación del Derecho de la Unión, con objeto de aplicarla al litigio del que conoce. Por consiguiente, el

8 Sentencia de 19 de septiembre de 2017, Comisión/Irlanda (Impuesto de matriculación) (C-552/15, EU:C:2017:698), apartado 74.

9 Sentencia de 25 de febrero de 1988, Comisión/Alemania (427/85, EU:C:1988:98), apartados 12 y 13.

Tribunal de Justicia solo puede pronunciarse indirectamente sobre la cuestión de la conformidad de la legislación irlandesa con el Derecho de la Unión, debiendo limitarse a proporcionar al órgano jurisdiccional remitente los elementos de interpretación necesarios para permitirle pronunciarse por sí mismo sobre esta cuestión.<sup>10</sup>

33. Para contestar con precisión a las cuestiones prejudiciales, ha de determinarse, de entrada, el contenido exacto de la legislación irlandesa de que se trata, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, la interpretación que le dan los tribunales nacionales. Como señaló el Tribunal de Justicia en el asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Alemania, la Directiva 77/249 no facilita ninguna precisión acerca de las expresiones «actuar de acuerdo» y «se responsabilizaría [...] ante dicho órgano»,<sup>11</sup> dejando de este modo a los Estados miembros una cierta libertad en relación con su transposición. De la resolución de remisión resulta que la legislación irlandesa recoge, en sustancia, la redacción del artículo 5 de la Directiva 77/249. Según la información que proporciona el órgano jurisdiccional remitente, aparentemente referida a sus «instrucciones prácticas», las cuales enuncian unos requisitos procesales detallados en relación con el ejercicio de los derechos dimanantes de la Directiva 77/249, la disposición que establece esta obligación, a saber, el artículo 6 del Reglamento de 1979, «se ajusta en gran medida al texto del artículo 5 de la Directiva 77/249».

34. Parece, no obstante, que esta disposición suele aplicarse con flexibilidad. A tenor de lo expresado por el órgano jurisdiccional remitente, según la legislación irlandesa, «la obligación mínima es disponer de un abogado ejerciente en Irlanda para contar con su asistencia en materia de Derecho nacional, práctica y procedimiento nacionales o deontología, si fuera necesario». Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente afirma que «el alcance de la obligación que existía en el Derecho alemán en el momento del fallo del Tribunal de Justicia en el asunto 427/85 Comisión/Alemania iba mucho más allá que la obligación que se desprendería del Derecho irlandés si Irlanda estuviera autorizada a imponer la obligación de actuar “de acuerdo con” un abogado». Estas informaciones han de servir de base para analizar la legislación irlandesa de que se trata desde la perspectiva del artículo 56 TFUE y de la Directiva 77/249.

35. Con independencia del grado de vulneración que pueda suponer la obligación impuesta por la legislación irlandesa de actuar de acuerdo, no puede negarse que este requisito constituye en sí mismo una restricción a la libre prestación de servicios, por los motivos que se han expuesto en las presentes conclusiones.<sup>12</sup> La cuestión fundamental que se plantea en el presente asunto es la de si existen razones imperiosas de interés general que justifiquen semejante restricción y, en caso afirmativo, si esta restricción es proporcionada en relación con los objetivos perseguidos por el legislador nacional. El grado de vulneración de la libre prestación de servicios puede desempeñar un papel importante al analizar la proporcionalidad y ha de determinarse en función de las características de la concertación prescrita por la legislación irlandesa.

## ***2. La buena administración de la justicia y la protección del justiciable constituyen razones imperiosas de interés general***

36. En cuanto a las razones imperiosas de interés general que pueden justificar tal restricción, de la resolución de remisión se desprende que la legislación irlandesa pretende proteger dos intereses, a saber, la buena administración de la justicia y la protección del justiciable en su condición de consumidor. A continuación, ha de comprobarse si esos objetivos están reconocidos como razones imperiosas de interés general en el ordenamiento jurídico de la Unión.

<sup>10</sup> Sentencias de 15 de diciembre de 1993, Hünermund y otros (C-292/92, Rec. p. I-6787), apartado 8; de 31 de enero de 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, Rec. p. I-349), apartado 50, y de 26 de enero de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39), apartado 23.

<sup>11</sup> Sentencia de 25 de febrero de 1988 (427/85, EU:C:1988:98), apartado 22.

<sup>12</sup> Véase el punto 29 de las presentes conclusiones.

37. Sobre este particular, es preciso señalar, en primer lugar, que el Tribunal de Justicia señaló, en el apartado 23 de la sentencia Comisión/Alemania, que «cuando la Directiva [77/249] permite a las legislaciones nacionales que impongan al abogado que preste servicios la obligación de actuar de acuerdo con un abogado [nacional], pretende garantizar que el primer abogado esté en condiciones de ejecutar los cometidos que le haya confiado su cliente, *en interés del eficaz funcionamiento de la justicia*». <sup>13</sup> El Tribunal de Justicia señaló además que «considerada desde este ángulo, la obligación que se le impone de actuar de acuerdo con un abogado [nacional] tiene por objeto facilitarle el apoyo necesario para que pueda actuar en un sistema judicial diferente de aquel al que está acostumbrado, así como *proporcionar al Tribunal que conoce del asunto la seguridad de que el abogado prestador de servicios dispone efectivamente de dicho apoyo y está, de este modo, en condiciones de cumplir plenamente las normas procesales y deontológicas aplicables*».

38. Interpreto este pasaje de la referida sentencia, en el que el Tribunal de Justicia explica el objetivo normativo del artículo 5 de la Directiva 77/249, como un reconocimiento explícito de que la buena administración de la justicia constituye una razón imperiosa de interés general que puede, en principio, justificar que se imponga al abogado prestador de servicios la obligación de actuar de acuerdo con un abogado nacional.

39. En cuanto a la protección del justiciable en su condición de consumidor, deseo poner de manifiesto que este interés se solapa, en cierto modo, con la buena administración de la justicia, teniendo en cuenta que la defensa y la representación efectiva del cliente ante los tribunales nacionales también dependen, en gran parte, de la buena preparación profesional del abogado designado. Ciertamente, un abogado que acredite un profundo conocimiento del Derecho y de las normas deontológicas aplicables podrá satisfacer las exigencias, tanto del sistema judicial, como del destinatario de los servicios jurídicos. <sup>14</sup> Estos intereses son inseparables y constituyen, de alguna manera, las dos caras de la misma moneda, como lo demuestran varios asuntos resueltos por el Tribunal de Justicia y que se refieren a los requisitos aplicables a la prestación de servicios jurídicos en los Estados miembros. En dichos asuntos, ambos intereses fueron invocados simultáneamente como razones imperiosas de interés general que pueden justificar una restricción a esta libertad fundamental, recibiendo el aval del Tribunal de Justicia.

40. Antes que nada, deseo llamar la atención sobre los asuntos acumulados que dieron lugar a la sentencia Cipolla y otros, <sup>15</sup> en los que el Tribunal de Justicia declaró que «la protección, por una parte, de los consumidores, en particular, de los destinatarios de los servicios judiciales prestados por los auxiliares de justicia, y, por otra parte, de la buena administración de justicia es un objetivo que se encuentra entre los que pueden considerarse razones imperiosas de interés general que permiten justificar una restricción a la libre prestación de servicios». Seguidamente, deseo recordar que, en el asunto que dio lugar a la sentencia Reisebüro Broede, <sup>16</sup> el Tribunal de Justicia señaló que «la aplicación de normas profesionales a los abogados, en particular, normas de organización, capacitación, deontología, control y responsabilidad, proporciona la necesaria garantía de honorabilidad y competencia a los usuarios finales de los servicios jurídicos y a la buena administración de justicia». Más recientemente, en el asunto que dio lugar a la sentencia Lahorge, <sup>17</sup> el Tribunal de Justicia declaró que «la protección del justiciable como consumidor final de los servicios

13 Sentencia de 25 de febrero de 1988 (427/85, EU:C:1988/98). El subrayado es mío.

14 En las conclusiones que presentó en el asunto Lahorgue (C-99/16, EU:C:2017:107), punto 56, el Abogado General Wathelet señaló que existe una concepción común del papel del abogado en el ordenamiento jurídico de la Unión: la de un colaborador de la justicia que debe proporcionar, con toda independencia y en el interés superior de esta, la asistencia legal que el cliente necesita. Dicha protección tiene como contrapartida la disciplina profesional, impuesta y controlada en aras del interés general.

15 Sentencia de 5 de diciembre de 2006 (C-94/04 y C-202/04, EU:C:2006:758), apartado 64.

16 Sentencia de 12 de diciembre de 1996 (C-3/95, EU:C:1996:487), apartado 38.

17 Sentencia de 18 de mayo de 2017 (C-99/16, EU:C:2017:391), apartado 35.

jurídicos y la buena administración de justicia están relacionadas, en particular, con el cumplimiento de requisitos de control del prestador de servicios». El presente asunto no presenta ninguna particularidad que pueda conducir a una conclusión diferente. Por consiguiente, los principios que se derivan de esta jurisprudencia deberían aplicarse al presente caso.

41. De ello se sigue que la buena administración de la justicia y la protección del justiciable como consumidor constituyen razones imperiosas de interés general en el ordenamiento jurídico de la Unión, que pueden justificar que se imponga al abogado prestador de servicios la obligación de actuar de acuerdo con un abogado nacional.

### ***3. Examen de las modalidades establecidas por la legislación irlandesa en lo que concierne a la obligación de actuar «de acuerdo» a la luz de los intereses invocados***

42. Procede contestar a la cuestión de si la obligación de actuar de acuerdo con un abogado nacional está realmente justificada en relación con los intereses invocados basándonos en el examen de las modalidades establecidas por la legislación irlandesa a la luz de unos criterios objetivos determinados. Como ya se ha señalado, la Directiva 77/249 no aclara qué ha de entenderse por «actuar de acuerdo», de manera se deja un cierto margen de actuación a los Estados miembros en relación con la transposición para el supuesto de que decidan hacer uso de la facultad que les confiere el artículo 5 de la Directiva 77/249. En consecuencia, pueden contemplarse, en teoría, diversas modalidades de actuación de acuerdo con un abogado nacional, entre las cuales algunas pueden resultar más restrictivas que otras para la prestación de servicios.

43. Habida cuenta de esta circunstancia, resulta necesario examinar estas modalidades a la luz de criterios objetivos, con objeto de evitar que unos obstáculos que puedan ser insuperables conviertan en ilusorio el ejercicio de esta libertad fundamental. Entre los criterios objetivos reconocidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y que considero pertinentes en el presente asunto, figuran los requisitos de *coherencia* y de *proporcionalidad* que procede aplicar a continuación.<sup>18</sup> Según reiterada jurisprudencia, una normativa nacional solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo alegado si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática.<sup>19</sup> De acuerdo con el principio de proporcionalidad, las restricciones a las libertades fundamentales no pueden ir más allá de lo necesario para conseguir el objetivo perseguido.<sup>20</sup> A continuación, voy examinar ciertos aspectos de las modalidades establecidas por la legislación irlandesa que suscitan, en mi opinión, dudas en cuanto a su conformidad con el Derecho de la Unión.

#### ***a) Sobre la incoherencia de la exigencia de actuar de acuerdo con un abogado nacional pese a que el justiciable puede comparecer sin representación***

44. La obligación de actuar de acuerdo con un abogado nacional a pesar de que el justiciable puede comparecer sin representación es uno de los aspectos más relevantes de la normativa controvertida. De la resolución de remisión se desprende que el origen de esta posibilidad se halla en un derecho fundamental de acceder a los tribunales y, en particular, a los tribunales superiores, garantizado por el

<sup>18</sup> En la medida en que, en primer lugar, las observaciones del órgano jurisdiccional remitente y de las partes interesadas abordan exclusivamente las exigencias de *coherencia* y de *proporcionalidad* y, en segundo lugar, nadie cuestiona la *aptitud* de la legislación irlandesa para alcanzar los objetivos mencionados en el punto 36 de las presentes conclusiones, voy a centrarme en el análisis de esos dos criterios.

<sup>19</sup> Sentencias de 19 de julio de 2012, Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505), apartado 37, de 30 de abril de 2014, Pflieger y otros (C-390/12, EU:C:2014:281), apartado 43, de 12 de junio de 2014, Digibet y Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756), apartado 26, y de 14 de noviembre de 2018, Memoria y Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906), apartado 52.

<sup>20</sup> Sentencias de 6 de noviembre de 2003, Gambelli y otros (C-243/01, EU:C:2003:597), de 27 de octubre de 2005, Comisión/España (C-158/03, no publicada, EU:C:2005:642), apartado 48, y de 19 de diciembre de 2018, Stanley Internacional Betting y Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026), apartado 76.

Derecho constitucional irlandés. Las personas físicas, a diferencia de las personas jurídicas, pueden actuar como «defensores de sí mismos» en todos los procedimientos, pero en todos los casos en los que la parte deba (en el caso de las sociedades) o quiera (en el caso de las personas físicas) estar representada, debe designar un abogado que pueda ejercer legalmente en Irlanda.

45. A este respecto, ha de observarse que la legislación irlandesa presenta un gran parecido con la legislación alemana examinada por el Tribunal de Justicia en el asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Alemania, en la medida en que ese ordenamiento jurídico nacional permitía al justiciable, en ciertos supuestos, comparecer por sí mismo ante los tribunales de ese Estado miembro.<sup>21</sup> Otra similitud, que considero pertinente poner de relieve en este contexto, consiste en el hecho de que la legislación alemana establecía la obligación, sin excepciones, de designar un abogado nacional en el supuesto de que el justiciable renunciara a su derecho de defenderse por sí mismo ante los tribunales y prefiriera optar por los servicios de un abogado establecido en otro Estado miembro.

46. El Tribunal de Justicia estimó que, en tales circunstancias, ninguna consideración de interés general podía justificar la obligación de actuar de acuerdo con un abogado alemán impuesta a todo abogado colegiado en otro Estado miembro y que prestase servicios con carácter profesional.<sup>22</sup> En consecuencia, el Tribunal de Justicia consideró que el abogado prestador de servicios, que, por lo demás, con arreglo al artículo 4 de la Directiva 77/249, debía observar en todas sus actuaciones ante los Tribunales alemanes las normas profesionales aplicables en ese Estado miembro, no podía ser obligado por la legislación alemana a actuar de acuerdo con un abogado que ejerciera ante el órgano jurisdiccional que conociera del asunto en los supuestos de litigios en relación con los cuales esa legislación no exigía la asistencia obligatoria de abogado.<sup>23</sup> El Tribunal de Justicia concluyó que, en la medida en que, por la generalidad de sus términos, la legislación alemana hacía extensible a estos litigios la referida obligación, resultaba contraria a la Directiva 77/249 y a los artículos 59 CEE y 60 CEE (actualmente, artículos 56 TFUE y 57 TFUE).<sup>24</sup>

47. Es preciso señalar que el Tribunal de Justicia reiteró esta jurisprudencia en el asunto que dio origen a la sentencia Comisión/Francia,<sup>25</sup> cuyo objeto era una legislación francesa que también obligaba al abogado prestador de servicios a actuar de acuerdo con un abogado colegiado en Francia para el ejercicio de actividades para las que el Derecho francés no exigía intervención preceptiva de abogado.<sup>26</sup> Formuladas simplemente, las características esenciales a las que acabo de referirme y que llamaron la atención del Tribunal de Justicia en el asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Alemania<sup>27</sup> también se daban en el ordenamiento jurídico francés. Habida cuenta de esta circunstancia, el veredicto del Tribunal de Justicia no podía ser diferente. El Tribunal de Justicia consideró, refiriéndose a los motivos de la sentencia antes citada, que la República Francesa había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 59 CEE y 60 CEE (actualmente, artículos 56 TFUE y 57 TFUE) y de la Directiva 77/249.<sup>28</sup>

48. Es harto evidente que el Tribunal de Justicia basó su razonamiento en la falta de coherencia de la legislación nacional de que se trataba. Efectivamente, no parece razonable sugerir que, mientras que el objetivo de la protección de los consumidores y de la buena administración de justicia no se opone a que una parte comparezca por sí misma, deba impedirse, sin embargo, a esa misma parte que recurra a los servicios de un abogado autorizado a ejercer su profesión en otro Estado miembro y sujeto a todas las obligaciones deontológicas vinculadas a su estatuto profesional.

21 Sentencia de 25 de febrero de 1988 (427/85, EU:C:1988:98), apartado 13.

22 Sentencia de 25 de febrero de 1988, Comisión/Alemania (427/85, EU:C:1988:98), apartado 14.

23 Sentencia de 25 de febrero de 1988, Comisión/Alemania (427/85, EU:C:1988:98), apartado 15.

24 Sentencia de 25 de febrero de 1988, Comisión/Alemania (427/85, EU:C:1988:98), apartado 15.

25 Sentencia de 10 de julio de 1991 (C-294/89, EU:C:1991:302).

26 Sentencia de 10 de julio de 1991, Comisión/Francia (C-294/89, EU:C:1991:302), apartado 18.

27 Sentencia de 25 de febrero de 1988 (427/85, EU:C:1988:98), apartado 13.

28 Sentencia de 10 de julio de 1991, Comisión/Francia (C-294/89, EU:C:1991:302), apartados 17 a 20.

49. Por consiguiente, sugiero que se apliquen al presente asunto los principios sentados en las sentencias de 25 de febrero de 1988, Comisión/Alemania (427/85, EU:C:1988:98), y de 10 de julio de 1991, Comisión/Francia (C-294/89, EU:C:1991:302), y que se señale al órgano jurisdiccional remitente que debe examinar con rigor la normativa controvertida en el litigio principal desde la perspectiva del criterio de coherencia, dándole a estos efectos los elementos interpretativos necesarios. La finalidad de las consideraciones expuestas en las presentes conclusiones es ayudar al Tribunal de Justicia a desarrollar precisamente estos elementos interpretativos.

***b) La inexistencia, con arreglo al Derecho nacional, de la posibilidad de que el justiciable se haga representar por una persona que no sea abogado no constituye un factor decisivo a la hora de determinar la coherencia de dicho derecho***

50. Contrariamente a lo alegado por algunas partes interesadas, concretamente, la Law Society of Ireland y el General Council of the Bar of Ireland, no estoy convencido de que el hecho de que una legislación nacional no contemple expresamente la posibilidad de que un justiciable se haga representar por una persona que no sea abogado sea un factor decisivo para apreciar su coherencia.

51. El argumento esgrimido por dichas partes, dirigido a excluir la aplicación de los principios establecidos en la sentencia de 25 de febrero de 1988, Comisión/Alemania (427/85, EU:C:1988:98), al presente asunto, se basa en una lectura de dicha sentencia según la cual el Tribunal de Justicia consideró determinante el hecho de que la legislación alemana permitiera a un justiciable, bien comparecer por sí mismo, bien hacerse representar por una persona sin ninguna formación de abogado. Según esta argumentación, no cabe admitir una aplicación de dichos principios al caso de autos a la vista de que el Derecho irlandés no autoriza esta última posibilidad. Siguiendo el mismo argumento, el justiciable solo podría elegir entre comparecer por sí mismo o hacerse representar por un abogado.

52. Sin embargo, como he señalado anteriormente,<sup>29</sup> lo que llevó al Tribunal de Justicia a concluir que la legislación alemana no era conforme al requisito de coherencia fue más bien la exigencia de actuar de acuerdo con un abogado nacional, a pesar de la posibilidad ofrecida al justiciable de comparecer sin representación. De la fundamentación de la sentencia Comisión/Alemania se desprende que la posibilidad contemplada en Derecho alemán de hacerse representar por una persona que no ejercía como abogado no era más que un elemento adicional que reforzó la convicción del Tribunal de Justicia.<sup>30</sup> La primera característica es suficiente para concluir que las normas del sistema nacional son incoherentes.

53. Por lo demás, esta lectura se ve confirmada por la fundamentación de la sentencia Comisión/Francia, de la que resulta que la legislación francesa examinada por el Tribunal de Justicia presentaba, entre otros, los dos elementos antes mencionados, dado que se exigía al abogado prestador de servicios actuar de acuerdo con un abogado nacional pese a que el justiciable tenía la posibilidad de comparecer por sí mismo, extremo este que atrajo la atención del Tribunal de Justicia. En efecto, la mención reiterada a esta particularidad de la legislación francesa indica cuál fue el factor decisivo en el análisis.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Véanse los puntos 44 a 49 de las presentes conclusiones.

<sup>30</sup> Véase la sentencia de 25 de febrero de 1988 (427/85, EU:C:1988:98), apartado 13 y el fallo, en la que el Tribunal de Justicia describe simplemente el Derecho alemán en el sentido de que «no exi[ge] la asistencia obligatoria de abogado», sin dar mayores detalles.

<sup>31</sup> Véase la sentencia de 10 de julio de 1991, Comisión/Francia (C-294/89, EU:C:1991:302), apartados 18 y 19 y el fallo, en la que el Tribunal de Justicia describe el Derecho francés en el sentido de que «no exige la intervención preceptiva de abogado», sin especificar sus características.

54. De ello se sigue que la argumentación de esas partes interesadas parece basarse en una interpretación errónea de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que es necesario rechazar. Por consiguiente, el hecho de que la legislación irlandesa se diferencie en ese aspecto de la legislación que fue objeto de análisis en los asuntos antes citados no obsta a que se apliquen los principios establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ni, en consecuencia, a que se concluya que la legislación irlandesa no persigue de forma coherente los objetivos mencionados en el punto 36 de las presentes conclusiones.

***c) El marco jurídico irlandés parece contemplar, como excepción, la posibilidad de una representación del justiciable por una persona que no sea abogado***

55. Con independencia de las anteriores consideraciones, deseo señalar que el marco jurídico irlandés no me parece tan claro como lo describen esas partes interesadas. Algunas contradicciones en la exposición del marco jurídico en relación con la posibilidad de que un justiciable se haga representar por una persona que no ejerza como abogado me hacen pensar que dicho elemento también puede tenerse en cuenta al examinar la coherencia de la legislación nacional de que se trata.

56. Por otra parte, a tenor de las observaciones escritas de dichas partes, el justiciable profano en Derecho puede beneficiarse de una ayuda limitada en la medida en que, por ejemplo, una persona no habilitada para representarlo ante los tribunales podría darle consejo o tomar notas. Sin embargo, esta persona, denominada «McKenzie friend» en Derecho irlandés, no tiene, según esas partes, derecho a actuar en calidad de abogado ni a llevar la dirección del asunto. Esta información se ve corroborada por los datos facilitados por el órgano jurisdiccional remitente, a tenor de los cuales esa persona actúa como asistente administrativo para permitir que la parte interesada defienda su propio caso de la mejor forma posible. Señala, entre otras cosas, que ese «McKenzie friend» no tiene derecho a actuar ante la Supreme Court (Tribunal Supremo) como representante de la parte. No obstante, podría intervenir en unos supuestos limitados, pero únicamente cuando la parte que se representa a sí misma sufra una discapacidad o trastorno que le impida exponer y defender su causa.

57. Por otra parte, el recurrente en el procedimiento principal alega que, en efecto, en Irlanda, es posible la representación de un justiciable profano en Derecho por un no profesional, aunque se trate de una excepción a la norma. Más concretamente, parece que es posible autorizar esta representación en algunos casos raros, cuando el litigante que se defiende a sí mismo así lo solicite personalmente ante el juez que conoce del asunto. Según el recurrente en el procedimiento principal, la ley no contempla esta posibilidad, sino que depende más bien de la facultad de apreciación del juez. Quisiera señalar que estas observaciones se basan en las informaciones facilitadas por el Attorney General, que actúa como parte interesada, entre otras, en el presente asunto. Además, debe señalarse que esta información sobre el sistema jurisdiccional irlandés ha sido expresamente confirmada por el Gobierno irlandés en su respuesta por escrito a la pregunta formulada por el Tribunal de Justicia en el marco de una diligencia de ordenación del procedimiento.<sup>32</sup> Por consiguiente, debe partirse de la premisa que estas observaciones reflejan correctamente el marco jurídico irlandés.

58. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, me inclino por compartir la apreciación del recurrente en el procedimiento principal, que llama la atención del Tribunal de Justicia sobre el hecho de que el Derecho irlandés, al igual que ocurría en el asunto que dio lugar a la sentencia de 25 de febrero de 1988, Comisión/Alemania (427/85, EU:C:1988:98), autoriza a un justiciable a hacerse representar por una persona que no sea abogado. El hecho de que, en Irlanda, solo se autorice esta posibilidad con carácter excepcional no impide comparar los ordenamientos jurídicos nacionales. Al

<sup>32</sup> El recurrente en el procedimiento principal y el Gobierno irlandés se refieren a la sentencia pronunciada por la Supreme Court (Tribunal Supremo) en el asunto *Coffey v. The Environmental Protection Agency* [2014] 2 IR 125. Del apartado 38 de dicha sentencia parece desprenderse la posibilidad de autorizar la representación de un justiciable profano en Derecho por un no profesional.

contrario, como señala fundadamente el recurrente en el procedimiento principal, la representación por no profesionales del Derecho también constituye una excepción a la norma en Alemania donde también se autoriza únicamente cuando el interés público de la buena administración de la justicia no exige que la representación sea ostentada por un profesional del Derecho.<sup>33</sup>

59. En consecuencia, sin perjuicio de la apreciación del Derecho nacional, que incumbe al órgano jurisdiccional remitente, es preciso concluir que la posibilidad eventual de que un justiciable se haga representar por una persona que no sea abogado constituye un elemento que también puede tenerse en cuenta a la hora de examinar la coherencia de la legislación irlandesa.

#### ***d) Pertinencia de las normas procesales en el sistema de common law a efectos del examen de conformidad***

##### *1) Resumen de la argumentación desarrollada por el órgano jurisdiccional remitente y algunas de las partes interesadas*

60. El órgano jurisdiccional remitente plantea la cuestión de si el sistema jurisdiccional irlandés, basado en el *common law*, podría ser un obstáculo para la aplicación al presente asunto de los principios sentados en la sentencia de 25 de febrero de 1988, Comisión/Alemania (427/85, EU:C:1988:98), como afirman algunas de las partes interesadas. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente explica que, con arreglo al sistema jurisdiccional irlandés, corresponde a los abogados de las partes llevar a cabo las búsquedas jurídicas necesarias e indicar al juez que conoce del asunto los aspectos jurídicos favorables (y desfavorables) para el justiciable, mientras que el juez desempeña un papel más bien pasivo. En otros términos, las normas procesales encomiendan a las partes una parte fundamental de la investigación jurídica, como parece ser el uso en los países de *common law*. En cambio, cuando el justiciable no está representado por un abogado, este papel corresponde al juez que conoce del asunto. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente menciona la dificultad que este último supuesto presenta para el órgano jurisdiccional que conoce del asunto y expresa sus reservas en relación con la posibilidad de permitir al justiciable que renuncie a la posibilidad de hacerse representar por un abogado, bien compareciendo por sí mismo, bien apoyándose en una persona que no ejerza la profesión de abogado.

##### *2) Respuesta a los argumentos que sostienen la existencia de una supuesta particularidad del ordenamiento jurídico irlandés*

###### *i) Síntesis de las conclusiones del análisis de la jurisprudencia*

61. De entrada, deseo señalar que, en realidad, esta argumentación, que se basa en una supuesta particularidad del ordenamiento jurídico irlandés, pretende negar precisamente lo que se acaba de demostrar en las presentes conclusiones con el análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Pues bien, considero evidente que la legislación irlandesa presenta las mismas características esenciales que las que llevaron al Tribunal de Justicia a considerar que existía una falta de coherencia

<sup>33</sup> El Derecho procesal civil alemán establece una distinción entre «Bevollmächtigte» y «Beistand», figuras reguladas, respectivamente en el artículo 79, apartado 2, y en el artículo 90 de la Zivilprozessordnung (Código de Procedimiento Civil). Su función consiste, en general, en representar y prestar apoyo al justiciable ante los tribunales, teniendo ambos la posibilidad de formular declaraciones en su nombre, aunque existen, ciertamente, importantes diferencias en cuanto a sus competencias respectivas. No se trata necesariamente de profesionales del Derecho. Se prevé expresamente que los miembros mayores de edad de la familia puedan asumir esas funciones. Únicamente el «Bevollmächtigte» debe ser abogado, cuando la ley así lo exige. El «Beistand» suele ser una persona especialmente cercana al justiciable, que goza de toda su confianza y es capaz de exponer el asunto. El tribunal puede rechazar su intervención cuando no cumplan los criterios establecidos en la ley o no sean capaces de presentar debidamente el asunto [véase Krüger, W., y Rauscher, T. (dir.), *Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung*, 6.ª edición, C. H. Beck, Múnich 2020]. Otros códigos procesales contienen disposiciones similares de las que son ejemplo el artículo 67, apartados 2 y 7, de la Verwaltungsgerichtsordnung (Código de la jurisdicción contencioso-administrativa) y el artículo 22, apartado 1, de la Bundesverfassungsgerichtsgesetz (Ley del Tribunal Constitucional Federal) [véase Posser, H., y Wolff, H. A. (dir.), *Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*, 54.ª edición, C. H. Beck, Múnich 2020].

de las legislaciones alemana y francesa en los asuntos antes citados, a saber, la exigencia de actuar de acuerdo con un abogado nacional pese a la posibilidad reconocida al justiciable de comparecer sin representación.<sup>34</sup> Por otra parte, no consigo identificar en el ordenamiento jurídico irlandés ninguna particularidad en comparación con los demás que pueda justificar una conclusión distinta a la de los asuntos antes citados en cuanto al cumplimiento del requisito de coherencia.

62. Debo también señalar que esta argumentación va dirigida, en lo esencial, a poner de relieve el hecho de que la legislación irlandesa no prevé la posibilidad de que el justiciable se haga representar por alguien que no sea abogado. Sobre este particular, basta con recordar que, como ya se ha demostrado, primero, esta circunstancia no es determinante para establecer la coherencia de la legislación nacional,<sup>35</sup> y, segundo, contrariamente a lo que se afirma, el marco jurídico irlandés parece contemplar, como excepción, esta posibilidad, al igual que el ordenamiento jurídico alemán.<sup>36</sup> En la medida en que dicha argumentación no invalida las conclusiones a las que he llegado al realizar mi análisis, debe desestimarse. Para evitar cualquier repetición, me remito a mis observaciones sobre este particular.

*ii) Sobre las supuestas particularidades del sistema jurisdiccional de common law*

63. Dicho esto, debo señalar que el órgano jurisdiccional remitente parece insinuar que cuando se prevé la representación por un abogado en el marco de un litigio la máxima «*iura novit curia*» no se aplica en absoluto en el sistema jurisdiccional de *common law* o, cuando menos, se aplica de manera bastante limitada en comparación con el sistema de Derecho continental europeo. No obstante, dudo de que pueda sostenerse esta tesis de una forma tan categórica. Esta es la razón por la cual considero necesario formular unas breves observaciones a este respecto.

64. Como explicó el Abogado General Jacobs en las conclusiones que presentó en los asuntos acumulados C-430/93 y C-431/93, van Schijndel y van Veen,<sup>37</sup> «ciertamente puede resultar tentador sostener que existe una distinción básica entre dos tipos fundamentalmente diferentes de Derecho procesal en los Estados miembros: una distinción entre, *grosso modo*, los sistemas continentales, por una parte, y los sistemas inglés, irlandés y escocés, por otra. Según este punto de vista, en los sistemas continentales, se presupone que el Juez conoce el Derecho (*iura novit curia* o *curia novit legem*); debe aplicar las normas jurídicas apropiadas a los hechos, tal y como le son presentados por las partes (*da mihi factum, dabo tibi ius*) y, si es necesario, realiza con esta finalidad sus propias investigaciones jurídicas. Por el contrario, en los sistemas inglés, irlandés y escocés, el Juez desempeña un papel menos activo, o incluso un papel pasivo: el Derecho procesal se basa de modo general en la premisa de que el Juez no tiene un conocimiento independiente del Derecho, que depende de las alegaciones expuestas por el Letrado de las partes y que su función es esencialmente pronunciarse basándose exclusivamente en sus argumentos. Según un comentarista, “es posible que la característica más espectacular del Derecho procesal inglés sea que la norma *curia novit legem* nunca ha formado parte del Derecho inglés, y tampoco en la actualidad”». <sup>38</sup> Me parece que la argumentación del órgano jurisdiccional remitente, que sostiene que el juez que conoce del asunto no puede apoyarse en sus propios conocimientos jurídicos en el marco de un litigio en razón de sus normas procesales, parte precisamente de esta premisa.

<sup>34</sup> Véanse los puntos 46 a 49 de las presentes conclusiones.

<sup>35</sup> Véanse los puntos 50 a 54 de las presentes conclusiones.

<sup>36</sup> Véanse los puntos 57 y 58 de las presentes conclusiones.

<sup>37</sup> Conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en los asuntos acumulados van Schijndel y van Veen (C-430/93 y C-431/93, EU:C:1995:185).

<sup>38</sup> Conclusiones presentadas por el Abogado General Jacobs en los asuntos acumulados van Schijndel y van Veen (C-430/93 y C-431/93, EU:C:1995:185), punto 33.

65. No obstante, deseo recordar que el Abogado General Jacobs concluyó precisando que «un examen en mayor profundidad revela, con frecuencia, que tales contrastes entre diferentes categorías de sistemas jurídicos son *exagerados*». Explicó que, «incluso en el caso de los procedimientos civiles, en el que el contraste es menos inexacto —es escasamente pertinente en los procedimientos penales o ante las jurisdicciones administrativas, en las que se aplican principios diferentes—, *la distinción entre los dos enfoques es difícilmente defendible*». <sup>39</sup> El Abogado General Jacobs citó, a estos efectos, algunos ejemplos concretos, contradiciendo así la tesis de las supuestas diferencias entre el sistema jurisdiccional de *common law* y los sistemas jurisdiccionales continentales.

66. En general, por lo que se refiere a las supuestas especificidades del sistema jurisdiccional irlandés, deseo recordar que los ordenamientos jurídicos de todos los Estados miembros presentan características particulares. A este respecto, me refiero a mis observaciones preliminares, en las que evoco el rico patrimonio cultural de Europa, incluidas sus tradiciones jurídicas. <sup>40</sup> Habida cuenta de la obligación de la Unión de respetar la riqueza de su diversidad cultural, consagrada en el artículo 3 TUE, apartado 3, párrafo 4, me parecería inapropiado querer conferir un estatuto «privilegiado» a un sistema jurisdiccional nacional determinado en relación con otros. Tal enfoque iría claramente en contra del principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados que la Unión debe respetar, con arreglo al artículo 4 TUE, apartado 2.

67. No obstante, considero que este enfoque tampoco es necesario a los efectos del presente asunto, dado que el legislador de la Unión ya tuvo en cuenta los desafíos creados por esa diversidad para la realización del mercado interior en materia de prestación de servicios jurídicos, al haber dado a los Estados miembros, en virtud del artículo 5 de la Directiva 77/249, la facultad de exigir al abogado prestador de servicios establecido en otro Estado miembros que actúe de acuerdo con un abogado nacional. El objetivo de esta cooperación entre los profesionales del Derecho de diversos Estados miembros consiste precisamente en garantizar que se respeten los requisitos impuestos por los respectivos sistemas jurisdiccionales, permitiendo, al mismo tiempo, en la medida de lo posible, la libre prestación de servicios jurídicos. En efecto, la posibilidad de que un abogado prestador de servicios establecido en otro Estado miembro se apoye —en caso de necesidad y cuando parezca que esté justificado objetivamente— en los consejos de un abogado nacional con el conocimiento necesario del sistema jurisdiccional de que se trate constituye una ventaja que puede facilitar su adaptación al nuevo entorno profesional y, en consecuencia, posibilitar la prestación transfronteriza de servicios jurídicos. <sup>41</sup> En consecuencia, habida cuenta de que el artículo 5 de la Directiva 77/249 tiene como efecto introducir un mecanismo que permite tener suficientemente en cuenta las posibles especificidades ligadas a las tradiciones jurídicas nacionales, las preocupaciones expresadas por el órgano jurisdiccional remitente y por algunas de las partes interesadas me parecen injustificadas.

68. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, no considero conveniente reconocer a las supuestas diferencias entre los sistemas jurisdiccionales de los Estados miembros de que se trata una relevancia desmesurada. Así es especialmente en un asunto como este, en el que ha quedado demostrado que las normas procesales examinadas muestran las mismas incoherencias. Considero que el Tribunal de Justicia debería más bien centrar su atención en el examen de la coherencia y de la proporcionalidad de la legislación irlandesa de que se trata.

<sup>39</sup> Conclusiones presentadas por el Abogado General Jacobs en los asuntos acumulados van Schijndel y van Veen (C-430/93 y C-431/93, EU:C:1995:185), punto 34. El subrayado es mío.

<sup>40</sup> Véase el punto 23 de las presentes conclusiones.

<sup>41</sup> Véanse los puntos 23 y 24 de las presentes conclusiones.

***e) Riesgo de que, por mor de la legislación irlandesa, el justiciable se encuentre en una situación precaria que pueda vulnerar el derecho de defensa y el acceso a la justicia***

69. Por otra parte, consideraciones relacionadas con el criterio de la proporcionalidad me hacen dudar de la conformidad de la legislación irlandesa de que se trata. Más concretamente, observo que el justiciable se ve enfrentado ineludiblemente a elección entre comparecer por sí mismo o bien designar a un abogado nacional. En efecto, no puede afirmarse seriamente que no se impide al justiciable recurrir a los servicios del abogado «extranjero» de su confianza (además de tener que designar a un abogado nacional). Desde un punto de vista práctico, es muy probable que la obligación de tener que soportar los gastos inherentes al nombramiento de dos abogados en paralelo obligue al justiciable a defenderse por sí mismo. Pues bien, no cabe excluir que esto conduzca a situaciones insoportables desde el punto de vista del derecho de defensa y de acceso a la justicia. Tal como demuestran las circunstancias del caso de autos —concretamente la incapacidad de la parte recurrente para garantizar su propia defensa y para pagar a dos abogados—, el justiciable corre el riesgo de sufrir graves desventajas, especialmente en los litigios administrativos en los que debe enfrentarse al Estado y a sus importantes recursos.

70. Suscribo el argumento del recurrente en el procedimiento principal, según el cual el justiciable se halla en una posición especialmente precaria, desde el punto de vista de la protección de los consumidores de servicios jurídicos, si, debido a la imposibilidad práctica de beneficiarse de los servicios de un prestador de servicios transfronterizos, se ve obligado a comparecer por sí mismo y ha de hacer frente a todos los desafíos que le plantea el hecho de garantizar su propia defensa. Como señala fundadamente el recurrente en el procedimiento principal, estos justiciables se encuentran en una posición difícil en el contexto de los países con un sistema jurisdiccional de *common law*, en el que se da especial importancia a la argumentación oral ante los tribunales.<sup>42</sup>

71. Si un justiciable que no sea profesional del Derecho debe elegir entre garantizar su propia representación o ser representado por un abogado en el que confíe y cuyos servicios hayan sido plenamente satisfactorios en ocasiones anteriores, la respuesta a la pregunta de cuál es la opción que ofrece una mayor protección es evidente. Es palmario que tanto el interés de la protección de los consumidores de servicios jurídicos como el de la buena administración de la justicia están mejor atendidos cuando el órgano jurisdiccional puede contar con la presencia de un abogado, ya se trate de un abogado nacional o de un abogado establecido en otro Estado miembro, que es quien mejor situado está para presentar alegaciones jurídicas claras y pertinentes y asegurarse de poner en conocimiento del órgano jurisdiccional la información apropiada.<sup>43</sup>

72. En este contexto, me parece evidente que la situación ideal, la que tiene en cuenta de la mejor manera los intereses antes mencionados, es aquella en la que el justiciable puede utilizar los servicios del abogado de su elección. Esta situación respeta los principios que caracterizan la relación particular entre el abogado y su cliente, a saber, la libertad contractual de estos, pero, sobre todo, la confianza

<sup>42</sup> Véase, en este sentido, Bakshi, P. M., «Pleadings: role and significance», *Journal of the Indian Law Institute*, vol. 34, N.º 3 (julio-septiembre 1992), p. 355, que señala que, en el pasado, la forma de actuar ante los tribunales adquirió gran importancia en Inglaterra, lo cual atrajo la atención de jueces y abogados; Clark, C. E., «History, Systems and Functions of Pleading», *Virginia Law Review* (1925) 11, p. 525 y siguientes, que explica que el sistema de alegatos fue establecido en Inglaterra después de la conquista normanda y se convirtió en una verdadera «ciencia», digna de ser cultivada; Thornburg, E. G., «Defining Civil Disputes: Lessons from Two Jurisdictions», *Melbourne University Law Review*, vol. 35, n.º 1, noviembre 2011, p. 211, que explica que, inicialmente el procedimiento en el sistema inglés de *common law* solo constaba de una fase oral. Fue a partir del siglo XV cuando se incluyó también en el procedimiento una fase en la que las partes en el litigio podían presentar alegaciones escritas.

<sup>43</sup> Como señaló el Abogado General Bobek en las conclusiones que presentó en los asuntos acumulados *Uniwersytet Wrocławski y Pologne/REA* (C-515/17 P y C-561/17 P, EU:C:2019:774), punto 103, «la representación legal desempeña un papel crucial en la buena administración de la justicia. Sin una representación legal adecuada, el demandante podría no ser capaz de presentar, ni el juez de conocer, todas las alegaciones necesarias a favor del demandante». Véase, en este sentido, la *Carta de los Principios Esenciales de la Abogacía Europea y Código deontológico de los abogados europeos*, op. cit., nota 11, p. 7, punto 6, en el que se describe el abogado, en particular, como un «participante indispensable en una Administración de Justicia imparcial. Véase también, p. 9, principio (i), «el respeto del Estado de Derecho y la contribución a la buena administración de la justicia».

mutua.<sup>44</sup> Si dicho abogado no es un abogado nacional, es decir, si está establecido en otro Estado miembro, lo cual puede ocurrir en asuntos que presentan un carácter transfronterizo, debería bastar, en principio, con asegurarse de que cumple unos criterios objetivos de los que pueda colegirse que es capaz de asumir la representación del justiciable. Esta medida me parece mucho menos restrictiva, desde el punto de vista de la proporcionalidad, que la obligación impuesta al abogado prestador de servicios de actuar de acuerdo con un abogado nacional. Volveré sobre el aspecto de la proporcionalidad con más detalle. En la medida en que, con frecuencia, dicho abogado nacional le será totalmente desconocido, la obligación de concertación exigirá un considerable esfuerzo de coordinación por parte del justiciable y del abogado prestador de servicios, que puede convertirse en un obstáculo administrativo incómodo y costoso para todas las partes y puede resultar excesivo en ciertos casos. Pues bien, el derecho a la tutela judicial efectiva no debería depender de los medios económicos de un individuo.

73. De las anteriores consideraciones se desprende que la legislación irlandesa de que se trata puede tener un efecto perjudicial respecto al objetivo que, en teoría, pretende alcanzar. En lugar de garantizar el acceso efectivo a la justicia, puede más bien restringirlo, limitando las opciones del justiciable, pudiendo así vulnerar el derecho de defensa.

74. Es cierto que la posibilidad de que se presente semejante situación depende de las circunstancias de cada caso particular. La forma en que se aplique la legislación irlandesa por parte de los tribunales nacionales constituye un factor determinante. Por consiguiente, no es posible determinar con certeza si la legislación irlandesa perjudica efectivamente el derecho de defensa. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar este extremo teniendo también en cuenta este aspecto.

***f) La legislación irlandesa tiene un alcance general y no tiene suficientemente en cuenta las circunstancias del caso particular***

75. La legislación irlandesa de que se trata se caracteriza asimismo por tener un *alcance general*, en la medida en que la obligación de actuar de acuerdo con un abogado nacional no parece contemplar *ninguna excepción* a la norma. Una *excesiva rigidez* de la legislación, en sí misma o al ser aplicada por los órganos jurisdiccionales nacionales, podría resultar problemática en relación con el criterio de proporcionalidad. Este aspecto requiere un examen en pormenorizado.

76. De acuerdo con las informaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente, el abogado prestador de servicios tiene la obligación de comunicar a los tribunales nacionales el nombre de un abogado que ejerza con arreglo al Derecho irlandés, que estaría disponible para asistirlo en el supuesto de que dicho abogado precisara ayuda para cuestiones que tengan que ver con el Derecho nacional, con la práctica y el procedimiento o con normas deontológicas a escala nacional. Parece que la legislación deja en las manos del abogado prestador de servicios y en las del abogado nacional la tarea de definir su papel respectivo en cada caso particular, lo que permite a los profesionales en cuestión gestionar su cooperación de un modo relativamente flexible. En este contexto, la vulneración de la libre prestación de servicios parece no ir más allá de lo necesario para la consecución de los objetivos de interés general que se persiguen.

<sup>44</sup> Como recordó el Abogado General Bobek en las conclusiones que presentó en los asuntos acumulados *Uniwersytet Wrocławski y Pologne/REA* (C-515/17 P y C-561/17 P, EU:C:2019:774), punto 111, «si [...] de los usos en los Estados miembros es posible extraer un denominador común, este es que la representación legal constituye principalmente una cuestión de elección privada y de libertad contractual (por ambas partes). *El cliente puede elegir a su abogado libremente y el abogado, en principio, también tiene libertad para elegir a sus clientes. La relación se basa en la confianza.* Cualquier intervención en esa relación debe basarse en motivos graves que revelen que existe una necesidad clara e imperativa de “proteger al demandante de su abogado”. Además, en caso de que se detecte alguna cuestión problemática, los encargados de abordarla serán los correspondientes organismos reguladores en procedimientos disciplinarios o de otro tipo». El subrayado es mío.

77. Es posible extraer de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia un argumento adicional en apoyo de la proporcionalidad de una legislación nacional como la controvertida en este asunto, que permite una *gestión flexible de la cooperación* entre el abogado prestador de servicios y el abogado nacional. En efecto, a tenor de las sentencias Comisión/Alemania<sup>45</sup> y Comisión/Francia,<sup>46</sup> «debe considerarse que el abogado prestador de servicios y el abogado [nacional], sujetos ambos a las normas deontológicas aplicables en el Estado miembro de acogida, están en condiciones de *definir juntos*, respetando dichas normas deontológicas y en el ejercicio de su autonomía profesional, *las modalidades de cooperación apropiadas* al mandato que les haya sido otorgado». Interpreto el pasaje citado en el sentido de que el Tribunal de Justicia es fundamentalmente favorable a que se adopte un marco normativo nacional respetuoso tanto de la autonomía de la que goza tradicionalmente la profesión de abogado como de los intereses del justiciable. Dicho esto, la protección de tales intereses requiere un grado considerable de flexibilidad para tener en cuenta las especificidades del caso de que se trate. La trascendencia jurídica de cada asunto, la especialización y experiencia de los abogados y la confianza que les otorgue el justiciable exigirán una intervención adecuada y adaptada a cada situación.

78. Aunque el Tribunal de Justicia haya añadido que «esta consideración [no] excluye la posibilidad de que los legisladores nacionales puedan fijar el marco general de la cooperación entre ambos abogados», debe precisarse, primero, que esta consideración solo afecta al «marco general de la cooperación», y, segundo, que el ejercicio de esta competencia está supeditado al requisito de que «las obligaciones resultantes de dichas disposiciones no sean desproporcionadas respecto a los objetivos del deber de actuar de acuerdo». <sup>47</sup> En la medida en que parece que la legislación irlandesa se abstiene de regular pormenorizadamente esta cooperación entre los abogados, dejando en manos de estos esa tarea, no considero necesario examinarla a la luz de dichos requisitos.

79. Como conclusión preliminar, lo que debe retenerse es que la legislación irlandesa cumple, *en términos generales*, con los requisitos del principio de proporcionalidad. En efecto, instaura, precisamente, lo que el Tribunal de Justicia consideró en su día *el enfoque ideal que debe seguirse*, dejando en manos de los abogados la tarea de definir juntos, dentro del respeto a las normas deontológicas y en el ejercicio de su autonomía profesional, las modalidades de cooperación apropiadas en el marco del mandato que les ha sido otorgado.

80. Pese a la flexibilidad que demuestra la aplicación de esta normativa, comparto la opinión expresada por varias de las partes interesadas, especialmente la parte recurrente y la Comisión, según la cual puede haber *circunstancias que puedan convertir en inútil la obligación del abogado prestador de servicios de actuar de acuerdo con un abogado nacional*. Pienso especialmente en el supuesto en el que el abogado «extranjero» tenga, por su formación o por su experiencia profesional, los conocimientos necesarios para representar y defender al justiciable en litigios pendientes ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Además, cabe imaginar asuntos de escasa complejidad, que el abogado «extranjero» pueda tramitar por sí mismo.

81. En esas circunstancias, considero que el requisito de tener que recurrir a los servicios de un abogado nacional equivaldría a atribuir a este un papel puramente «simbólico», es decir, del todo innecesario para las necesidades de la justicia y del justiciable. Sin embargo, subsistirían los inconvenientes de orden económico y práctico para el justiciable y el abogado prestador de servicios, ya mencionados en las presentes conclusiones. De ello se sigue que, en la medida en que, en las condiciones que se han descrito, este requisito iría claramente más allá de lo necesario para la consecución de los intereses legítimos protegidos por la legislación irlandesa, debería considerarse desproporcionado.

45 Sentencia de 25 de febrero de 1988 (427/85, EU:C:1988:98), apartado 24. El subrayado es mío.

46 Sentencia de 10 de julio de 1991 (C-294/89, EU:C:1991:302), apartado 31.

47 Sentencias de 25 de febrero de 1988, Comisión/Alemania (427/85, EU:C:1988:98), apartado 25, y de 10 de julio de 1991, Comisión/Francia (C-294/89, EU:C:1991:302), apartado 32.

82. Tales consideraciones son obligadas, especialmente en circunstancias como las del asunto principal, en el que consta que la abogada que representa a la parte recurrente, pese a haber seguido su formación profesional en Alemania, ha ejercido la abogacía en Irlanda durante más de diez años en virtud de los derechos que el otorga la Directiva 98/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, destinada a facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se haya obtenido el título.<sup>48</sup> Debe señalarse que la Directiva 98/5 tiene como finalidad a poner en práctica el derecho de establecimiento consagrado en el artículo 57 CEE, actualmente, artículo 53 TFUE. Al contrario de la libre prestación de servicios, que permite a la persona que presta un servicio ejercer *temporalmente* su actividad en el Estado miembro en que presta tal servicio en las mismas condiciones que las impuestas por el Estado miembro a sus propios nacionales, el derecho de establecimiento abarca el derecho a acceder a actividades independientes y a ejercerlas y el derecho a crear y gestionar empresas con vistas a ejercer una actividad *permanente* en un marco estable y continuado en las mismas condiciones que las establecidas por el Derecho del Estado miembro de establecimiento para sus propios nacionales.

83. Considero que, en estas circunstancias, cabe esperar razonablemente que un abogado «extranjero» adquiera cierta familiaridad con el ordenamiento jurídico del Estado miembro de acogida, incluido el Derecho nacional y las normas deontológicas. En consecuencia, cabe suponer que estará en condiciones de ejercer la profesión de abogado de una forma relativamente autónoma.

84. En este contexto, deseo poner de relieve que el considerando 14 de la Directiva 98/5 confirma esta apreciación, dado que del mismo resulta claramente, por una parte, que «el Estado miembro de acogida está obligado a tomar en consideración la experiencia profesional adquirida en su territorio», y, por otra parte, que, «tras tres años de ejercicio efectivo regular en el Estado miembro de acogida y en el ámbito del Derecho de dicho Estado miembro, incluido el Derecho [de la Unión], cabe razonablemente presumir que [los abogados originarios de otro Estado miembro] han adquirido la aptitud necesaria para integrarse completamente en la profesión de abogado del Estado de acogida». En el supuesto de que la abogada de la parte recurrente haya cumplido los requisitos establecidos por la Directiva 98/5, no debiera existir ninguna duda en cuanto a su integración en la profesión de abogado en Irlanda.

85. Además, es preciso tener en cuenta el hecho de que esa abogada ya había representado a la parte recurrente ante los órganos jurisdiccionales nacionales y ante el Tribunal de Justicia, en un asunto cuyo fondo trataba del Derecho de la Unión,<sup>49</sup> y no del Derecho nacional, y en el que las cuestiones que habían de dirimirse se referían a las costas y, eventualmente, a una reparación por la infracción de disposiciones del Derecho de la Unión, es decir, cuestiones que no requieren una ayuda sustancial de un abogado nacional.

86. De ello se sigue que, sin perjuicio de las comprobaciones fácticas que corresponde realizar al órgano jurisdiccional remitente, las circunstancias del asunto principal parecen justificar un enfoque más matizado. El órgano jurisdiccional remitente debería comprobar si la legislación irlandesa controvertida tiene en cuenta efectivamente las circunstancias del asunto y, en su caso, si, a la vista de esas circunstancias, se impone una aplicación más flexible de esta legislación o incluso una exención de la obligación de actuar «de acuerdo».

<sup>48</sup> DO 1988, L 77, p. 36.

<sup>49</sup> Deseo destacar que el asunto C-167/17, Klohn, en el que la abogada representó al recurrente en el procedimiento principal ante el Tribunal de Justicia tenía por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por la Supreme Court (Tribunal Supremo), es decir, el órgano jurisdiccional remitente en el presente asunto, y trataba de la interpretación de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 1985, L 175, p. 40), en su versión modificada por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003 (DO 2003, L 156, p. 17).

87. En relación con la cuestión de cuáles son los criterios precisos que el órgano jurisdiccional remitente debería aplicar para determinar si la obligación de actuar «de acuerdo» puede imponerse en un caso particular, procede señalar que esta es objeto de la cuarta cuestión prejudicial. En consecuencia, en aras de la claridad, es oportuno tratar esta cuestión en detalle al proceder al análisis correspondiente.

88. En este momento del análisis, basta con tener presente que la obligación de actuar «de acuerdo» no parece desproporcionada en tanto en cuanto se limite a exigir que se comunique a los tribunales nacionales el nombre de un abogado que ejerza con arreglo al Derecho irlandés y que esté disponible, en caso de necesidad, para asistir al abogado prestador de servicios, dejando a esos profesionales la tarea de definir su papel respectivo en cada caso particular.

89. Sin embargo, albergó dudas en cuanto a la proporcionalidad de tal obligación si esta acaba resultando demasiado estricta para permitir que se tengan suficientemente en cuenta los distintos aspectos del caso de que se trate, como aquellos que mencioné en mis anteriores observaciones. Una interpretación de la legislación irlandesa conforme al principio de proporcionalidad por parte del órgano jurisdiccional remitente podría contribuir a evitar la incompatibilidad con el Derecho de la Unión.

#### ***4. Respuesta a las cuestiones prejudiciales primera, segunda y tercera***

90. A la vista de las consideraciones que anteceden, estimo que un Estado miembro solo puede hacer uso de la opción que figura en el artículo 5 de la Directiva 77/249 si la restricción impuesta a la parte a que se refiere esa misma Directiva está justificada por una razón imperiosa de interés general y es apropiada y proporcionada para la consecución de ese objetivo. Aunque corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar si así ocurre cuando la parte a que se refiere la Directiva 77/249 desea representar a una persona que tendría derecho a comparecer sin representación ante el órgano jurisdiccional interesado, no parece que la restricción permita alcanzar tal objetivo de manera coherente.

91. Considero, además, que, en el caso de que, en principio, sea apropiado hacer uso de la posibilidad conferida por el artículo 5 de la Directiva 77/249, un sistema como el previsto por el Derecho irlandés, que se limita a exigir que se comunique a los tribunales nacionales el nombre de un abogado que ejerza con arreglo al Derecho irlandés y que estaría disponible para ofrecer ayuda al abogado prestador de servicios en caso de necesidad, dejando en manos del abogado prestador de servicios y del abogado nacional la tarea de definir sus papeles respectivos en cada caso particular, constituye una vulneración proporcionada de la libre prestación de servicios.

### **C. Sobre la cuarta cuestión prejudicial**

#### ***1. Sobre la necesidad de una interpretación conforme de la legislación nacional para cumplir con el principio de proporcionalidad***

92. Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita aclaraciones en lo que concierne a la obligación impuesta al abogado prestador de servicios establecido en otro Estado miembro de actuar de acuerdo con un abogado nacional. Desea saber si, a la luz del Derecho de la Unión, está permitido imponer tal obligación en cualquier circunstancia y, de no ser así, qué factores debe tener en cuenta el órgano jurisdiccional nacional para determinar si puede imponerse dicha exigencia en un caso concreto.

93. Como he explicado al analizar las tres primeras cuestiones prejudiciales, un sistema como el establecido por el Derecho irlandés constituye, habida cuenta de las modalidades de la concertación que establece, una vulneración proporcionada de la libre prestación de servicios. No obstante, debo precisar que esta conclusión se basa en la premisa de que resulte absolutamente necesario hacer uso de la posibilidad contemplada en el artículo 5 de la Directiva 77/249 con objeto de alcanzar los objetivos perseguidos por la legislación controvertida, a saber, la necesidad de garantizar la protección del justiciable y de garantizar una buena administración de la justicia.

94. La legislación irlandesa de transposición del artículo 5 de la Directiva 77/249, que impone la obligación de «actuar de acuerdo», suscita dudas en lo tocante a su proporcionalidad, por cuanto parece que se aplica en todos los casos, sin tener suficientemente en cuenta las circunstancias de cada asunto. Ya he llamado la atención sobre el hecho de que algunas circunstancias pueden dejar sin objeto semejante obligación. Habida cuenta del grado de vulneración que esta medida supone para el ejercicio de la libre prestación de servicios, considero evidente que debiera considerarse desproporcionada y, por lo tanto, incompatible con el artículo 5 de la Directiva 77/249, interpretado a la luz del artículo 56 TFUE, si debiera aplicarse estrictamente, sin posibilidad de hacer excepciones cuando los servicios prestados por el abogado que desea actuar en un asunto sin estar acompañado por un abogado nacional no ponen en peligro las razones imperiosas de interés general aplicables.

95. Entre esas circunstancias, cabe mencionar especialmente el supuesto en el que el abogado prestador de servicios disponga, por su formación o por su experiencia profesional, de los conocimientos necesarios para representar y defender al justiciable en litigios pendientes ante los órganos jurisdiccionales nacionales. También cabe citar aquellos asuntos de escasa complejidad y que no requieran la intervención de un abogado nacional. Todos estos supuestos tienen en común el hecho de que, en general, el abogado prestador de servicios estará en condiciones para representar él mismo al justiciable, al tiempo que se satisfacen los intereses legítimos que se han mencionado anteriormente.

96. Considero fundamental desarrollar una serie de criterios objetivos basados en las consideraciones anteriores, con objeto de que el órgano jurisdiccional remitente pueda establecer con certeza cuáles son los supuestos que requieren una aplicación más flexible de la obligación de concertación, incluso la exención de la misma, según los casos. De esta manera, el órgano jurisdiccional remitente podrá aplicar el principio de proporcionalidad en aquellos casos en que parezca estar indicado. La interpretación conforme de la legislación nacional que resulte de la aplicación de dichos criterios garantizaría la conformidad de esta con el Derecho de la Unión.

## ***2. Sobre los criterios que el órgano jurisdiccional remitente deberá aplicar al determinar si procede imponer la obligación de concertación***

97. Una primera categoría de criterios que pueden permitir al órgano jurisdiccional remitente determinar si la obligación de concertación es proporcionada a los intereses legítimos perseguidos por la legislación nacional está relacionada con la *formación* y la *experiencia profesional* del abogado que presta servicios en Irlanda. Los estudios del Derecho de ese Estado miembro y los períodos de prácticas en ese Derecho que pueda haber realizado pueden proporcionar indicaciones útiles sobre su competencia profesional en relación con el Derecho sustantivo y procesal, la terminología jurídica y las normas deontológicas. El hecho de haber sido autorizado por otros tribunales del mismo Estado miembro a representar al justiciable en el asunto de que se trate (o en asuntos conexos) también puede resultar útil.

98. Una segunda categoría de criterios pertinentes incluye la *naturaleza del procedimiento*, la *complejidad del asunto* y el *ámbito del Derecho aplicable*. De esta manera, asuntos que no presenten ninguna complejidad particular y no requieran la intervención preceptiva de un abogado nacional podrían encomendarse exclusivamente al abogado prestador de servicios. De igual forma, asuntos de

Derecho internacional o de Derecho de la Unión podrían no requerir necesariamente la participación de un abogado nacional, habida cuenta del hecho de que esos ámbitos del Derecho sobrepasan, por su propia naturaleza, el marco puramente nacional. En cambio, un asunto que corresponda exclusivamente al Derecho irlandés, y que pueda requerir eventualmente un cierto grado de especialización, podría exigir una intervención significativa de un abogado nacional.

99. Este catálogo de criterios objetivos no es en absoluto exhaustivo, pero sirve para ilustrar las circunstancias que pueden justificar un enfoque más flexible a la hora de determinar si procede imponer la obligación de concertación en el caso de autos. Además, debe subrayarse que los criterios que se han de aplicar tienen un valor indicativo, dado que el órgano jurisdiccional remitente deberá ejercer su margen de apreciación para identificar por sí mismo las circunstancias que aquí concurren. En cuanto al procedimiento concreto que debe seguirse, considero oportuno confiar la regulación de los distintos supuestos a las autoridades nacionales competentes. Sin perjuicio de las competencias otorgadas por el Derecho irlandés al órgano jurisdiccional remitente, considero que este debe estar en condiciones de concebir un procedimiento similar al que ha desarrollado por vía jurisprudencial para el caso de que un justiciable profano en Derecho solicite ser representado por un no profesional.<sup>50</sup>

100. Además, la ventaja del enfoque que se propone es que tiene debidamente en cuenta las preocupaciones expresadas por el órgano jurisdiccional remitente en relación con el riesgo de tener que autorizar la intervención de una persona que no cumpla los requisitos de una buena administración de la justicia y de la tutela efectiva del justiciable. Al comprobar por sí mismo si el abogado prestador de servicios establecido en otro Estado miembro reúne efectivamente los criterios que pueden acreditar una competencia suficiente para poder asumir la representación del justiciable en el marco de un litigio que pende ante él, el órgano jurisdiccional remitente estará en condiciones de asegurarse de que se tienen debidamente en cuenta los intereses legítimos mencionados.

### ***3. Respuesta a la cuarta cuestión prejudicial***

101. A la luz de todo lo anterior, llego a la conclusión de que, aunque el Tribunal de Justicia considere que está permitido, en el contexto del sistema irlandés, imponer la obligación establecida en el artículo 5 de la Directiva 77/249, lo cierto es que resultaría desproporcionado aplicar tal enfoque de manera estricta, sin posibles excepciones, cuando los servicios prestados por un abogado que desea actuar en un asunto sin estar acompañado no pongan en peligro las razones imperiosas de interés general aplicables. Al contrario, es preciso que el sistema pueda tomar en consideración las circunstancias particulares del asunto, teniendo en cuenta la formación y la experiencia específicas del prestador de servicios de que se trate, así como la naturaleza del procedimiento en el que ese prestador de servicios desea participar, la complejidad del asunto y el ámbito del Derecho aplicable.

## **VI. Conclusión**

102. A la luz de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que conteste a las cuestiones prejudiciales planteadas por la Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda) en el siguiente sentido:

- Un Estado miembro solo puede hacer uso de la opción que figura en el artículo 5 de la Directiva 77/249/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1977, dirigida a facilitar el ejercicio efectivo de la libre prestación de servicios por los abogados, si la restricción impuesta a la parte a que se refiere esa misma Directiva está justificada por una razón imperiosa de interés general y es apropiada y proporcionada para la consecución de ese objetivo. Aunque corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar si así ocurre cuando la parte a que se refiere la Directiva 77/249 desea

<sup>50</sup> Véase el punto 57 de las presentes conclusiones.

representar a una persona que tendría derecho a comparecer sin representación ante el órgano jurisdiccional interesado, no parece que la restricción permita alcanzar tal objetivo de manera coherente.

- En los casos en que, en principio, sea apropiado hacer uso de la posibilidad conferida por el artículo 5 de la Directiva 77/249, un sistema como el previsto por el Derecho irlandés, que se limita a exigir que se indique el nombre del abogado autorizado a actuar ante el órgano jurisdiccional interesado que haya aceptado participar en el procedimiento, constituye una vulneración proporcionada de la libre prestación de servicios.
- Sin embargo, resultaría desproporcionado aplicar ese enfoque de manera estricta, sin posibilidad de excepciones, cuando los servicios que se pretenden prestar no ponen en peligro las razones imperiosas de interés general aplicables. Al contrario, es preciso que un sistema como el establecido por el Derecho irlandés pueda tomar en consideración las circunstancias particulares del asunto, teniendo en cuenta la formación y la experiencia específica del prestador de servicios de que se trate, así como la naturaleza del procedimiento en el que ese prestador de servicios desea participar, la complejidad del asunto y el ámbito del Derecho aplicable.