CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. NIAL FENNELLY

presentadas el 27 de junio de 1996 *

1. La presente petición de decisión prejudicial plantea la cuestión de la compatibilidad con la libre prestación de servicios garantizada por el Tratado de determinadas normas alemanas que, entre otras cosas, prohíben la prestación en Alemania, con carácter profesional, de servicios de cobro de créditos por vía judicial por parte de empresas de gestión de cobros sin contratar la asistencia de un Abogado.

I — Hechos y marco jurídico

2. Con arreglo al artículo 828 de la Zivilprozeßordnung (Ley de enjuiciamiento civil; en lo sucesivo, «ZPO») de 30 de enero de 1877, tal como se recoge en la versión de 12 de septiembre de 1950, [1] la adopción de una orden destinada a la ejecución forzosa de un crédito (es decir, una orden de embargo) es una función judicial que, en Alemania, es competencia del Amtsgericht (tribunal de primera instancia). Con arreglo al artículo 78 de la ZPO, el uso de los servicios de un «Rechtsanwalt» (Abogado) sólo es obligatorio ante los Landgerichte (tribunales regionales) y todos los órganos jurisdiccionales superiores. El artículo 79 de la ZPO, aplicable al Amtsgericht, hace referencia al «Parteiprozeß», y en él se dispone lo siguiente:

«Cuando no se exija la representación por Abogado, las partes podrán comparecer en juicio por sí mismas o por medio de cualquier otra persona habilitada para actuar en procedimientos judiciales, que actuará en calidad de agente.»

Los procedimientos en los que «no se exige la representación por Abogado» comprenden las solicitudes de «ein Pfändungs-und Überweisungsbeschluß» («un auto por el que se ordena el embargo y despacho de la ejecución») con arreglo al artículo 828. [2]

3. La Rechtsberatungsgesetz (Ley de asesoramiento jurídico; en lo sucesivo, «RBerG») de 17 de diciembre de 1935 [3] establece,

* Lengua original: inglés.

1 — BGBl. I, p. 455.

2 — El tipo de orden de que se trata parecería corresponder a un «attachment order» (mandamiento de embargo) en las jurisdicciones del «common law» o a una «saisie-arrêt» en algunos ordenamientos de Derecho civil. Para mayor comodidad, en adelante la denominaré «mandamiento de embargo».

3 — RGBl. I, p. 1478.

en el número 1 del apartado 1 de su artículo 1:

«Sólo las personas que hayan obtenido la autorización al efecto de la autoridad competente podrán dedicarse con carácter profesional —[...] sea como profesión principal o secundaria, a título oneroso o gratuito— a la gestión de asuntos jurídicos de terceros, incluido el asesoramiento jurídico y el cobro de créditos de terceros o créditos cedidos en comisión de cobro. Cada autorización será otorgada singularmente para un ámbito de actividades:

[...]

5. a las empresas de gestión de cobros, para la reclamación extrajudicial de créditos (agentes de cobro de créditos),

[...]

Esta actividad sólo podrá ejercerse bajo la designación profesional correspondiente a la autorización.»

En el número 2 del apartado 1 del artículo 1 de la RBerG se establece que sólo podrá otorgarse la autorización si el solicitante posee la necesaria formalidad y aptitudes personales, así como suficiente competencia profesional, y si las necesidades no se encuentran ya atendidas por un número suficiente de profesionales. [4] Con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 1, dicha Ley no afecta a las actividades profesionales de, entre otros, los Abogados.

4. El efecto conjunto de estas disposiciones es que, si bien las empresas pueden ser autorizadas para prestar servicios de cobro extrajudicial de créditos en Alemania, [5] cuando se pretende la ejecución judicial de un crédito deben contratarse los servicios de un Abogado. [6]

5. El 29 de diciembre de 1992, Reisebüro Broede (en lo sucesivo, «Broede»), acreedor en el procedimiento principal, que es una agencia de viajes sin forma social establecida en Colonia, obtuvo un auto de ejecución contra el deudor en el procedimiento principal, el Sr. Gerd Sandker (en lo sucesivo, «deudor»). El 8 de mayo de 1994, Broede contrató los servicios de INC Consulting SARL (en lo sucesivo, «INC») para ejecutar dicho auto, autorizándole para adoptar todas las medidas de cobro necesarias para obtener el pago íntegro de la cantidad adeudada.

4 — Este último requisito únicamente se aplica a los profesionales que no sean nacionales comunitarios o nacionales de un Estado del Espacio Económico Europeo.

5 — Durante la vista, el Agente que representa a Alemania explicó que la expresión «con carácter profesional» suele designar un servicio prestado de forma regular, aunque, con arreglo a la jurisprudencia del Bundesgerichtshof (Tribunal Federal de Justicia), la simple aceptación de honorarios es suficiente para que la prestación del servicio tenga carácter profesional.

6 — Durante la vista, el Agente que representa a Alemania informó al Tribunal de que la ejecución judicial de créditos a instancia de empresas de gestión de cobros estaba «claramente prohibida» en Alemania. En particular, se remitió al artículo 3 de la Bundesrechtsanwaltordnung (Reglamento federal de la Abogacía; en lo sucesivo, «BRAO»), que establece que los Abogados son los asesores jurídicos independientes y profesionales por los que toda persona tiene derecho a estar representada en toda clase de asuntos jurídicos, y especialmente en los procedimientos judiciales.

INC es una sociedad con domicilio social en Verneuil-en-Halatte (Francia). [7] Con arreglo a la resolución de remisión, INC presta servicios de cobro de créditos y consultoría de empresas y, al menos en el presente caso, otorgó un poder a su administradora, Sra. Margarita Ramthun, para reclamar la ejecución y adoptar en su nombre todas las medidas conexas en representación de Broede. La Sra. Ramthun tenía su domicilio, en la época pertinente (y sigue teniéndolo) en Overath (Alemania). En la vista, la Sra. Ramthun comunicó al Tribunal que, si bien en Alemania INC tan sólo prestaba servicios de cobros a Broede, en Francia [8] lo hacía para diversos clientes tanto franceses como extranjeros.

6. El 6 de junio de 1994, la Sra. Ramthun solicitó al Amtsgericht Hagen que dictara un mandamiento de embargo contra el deudor. Mediante resolución de 23 de agosto de 1994, el Amtsgericht desestimó dicha solicitud basándose en que la Sra. Ramthun carecía de la exigida capacidad de postulación, ya que, con arreglo al Derecho alemán, las empresas dedicadas a la gestión de cobros tienen prohibido comparecer en juicio en calidad de representantes. Según el Amtsgericht, esta norma se aplica también a las empresas extranjeras de gestión de cobros. El 31 de agosto de 1994, la Sra. Ramthun interpuso recurso de apelación contra dicha resolución ante la Sala Novena de lo Civil del Landgericht Dortmund (en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional nacional»).

7. Según el órgano jurisdiccional nacional, el recurso de apelación de que conoce tiene por objeto, fundamentalmente, que se dilucide si puede aplicarse a INC el apartado 1 del artículo 1 de la RBerG. El referido órgano jurisdiccional afirma que, de conformidad con dicha disposición, las actividades que ejerce INC con carácter profesional sólo pueden desempeñarlas las personas «que cuenten con la autorización al efecto otorgada por la autoridad competente, habida cuenta de que la autorización para ejercer como empresa de gestión de cobros únicamente comprende, con arreglo al número 5 de la frase segunda del párrafo primero del apartado 1 del artículo 1 de la Rechtsberatungsgesetz, el cobro extrajudicial de créditos». La «cuestión decisiva» de Derecho comunitario a que se refiere el órgano jurisdiccional nacional es si dicha disposición supone una discriminación ilegal por razón de nacionalidad o constituye una restricción a la libertad de prestación de servicios garantizada por los artículos 59 y 60 del Tratado. El órgano jurisdiccional remitente sostiene que, en el caso de que se trata, no cabe entender que existe una discriminación ilegal, ya que la aplicación de la disposición nacional impugnada a las empresas extranjeras de gestión de cobros «parece justificada por razones imperiosas de interés general (protección del acreedor y del deudor y el interés general en el buen funcionamiento de la Administración de Justicia), interés general que, en el presente caso, no parece haber sido tenido en cuenta por las disposiciones del Estado de establecimiento [es decir, Francia] y que tampoco puede salvaguardarse mediante una normativa menos restrictiva». No obstante, por tratarse de la última instancia jurisdiccional en el procedimiento entablado por Broede con arreglo al apartado 2 del artículo 568 de la ZPO, el órgano jurisdiccional nacional decidió someter al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«¿Se opone el artículo 59 del Tratado CEE a una normativa nacional que prohíbe a una empresa establecida en otro Estado miembro

7 — INC está inscrita en el Registro del tribunal du commerce (Tribunal Mercantil) de Senlis (Francia), con el número 391 100 021 (93 B 185).

8 — El Tribunal ya sabe que, en Francia, no existe una regulación legal específica de las actividades de las empresas de gestión de cobros.

el cobro, por vía judicial, de créditos de terceros debido a que dicha actividad reservada, con arreglo a la normativa nacional, a las personas que cuenten con una autorización especial al efecto otorgada por las autoridades?

Si la respuesta fuese afirmativa: ¿sucede lo mismo en el caso de que en el juicio ejecutivo proceda aplicar exclusivamente normas de Derecho nacional, al ser residentes establecidas las partes del procedimiento de ejecución en el territorio nacional y haberse obtenido también en territorio nacional el título ejecutivo?»

II — Observaciones presentadas en el Tribunal de Justicia

8. Presentaron observaciones escritas el representante de Broede, el deudor, la República Federal de Alemania y la Comisión. Presentaron observaciones orales el deudor, Alemania y la Comisión.

III — Análisis de las cuestiones prejudiciales

9. El problema fundamental que plantea la primera cuestión sometida por el órgano jurisdiccional nacional se refiere a la compatibilidad con el Derecho comunitario de la denegación en Alemania, a las empresas extranjeras, de la capacidad de postulación ante los tribunales alemanes en los procedimientos judiciales necesarios para reclamar la ejecución de créditos en representación de sus clientes. La segunda cuestión presupone una respuesta afirmativa a la primera, y tiene por objeto que se dilucide si dicha respuesta es también afirmativa en los casos en que ambas partes en el procedimiento nacional son residentes en el mismo Estado miembro y el título ejecutivo objeto del procedimiento de ejecución fue obtenido en ese mismo Estado.

10. En mi opinión, procede considerar, en primer lugar, si, en el presente caso, la relación, manifiestamente estrecha, que existe entre la Sra. Ramthun y Alemania excluye, a efectos de la aplicación del Derecho comunitario, la concurrencia de un auténtico elemento interestatal. En segundo lugar, es preciso examinar si los hechos que dieron origen al procedimiento principal guardan relación con las normas del Tratado en materia de libertad de establecimiento más que con las que regulan la libre prestación de servicios. Estas dos cuestiones fueron expresamente planteadas por la Comisión y Alemania. En tercer lugar, abordaré las cuestiones de fondo planteadas por las cuestiones remitidas.

A — *La aplicabilidad del Derecho comunitario*

11. Es jurisprudencia reiterada de este Tribunal que la aplicabilidad de las normas del Tratado en materia de libre circulación de personas requiere la existencia de un nexo suficiente entre las circunstancias de hecho y el derecho invocado con arreglo al Derecho comunitario, esto es, algún elemento interestatal. Así, por ejemplo, en la sentencia Saunders, el Tribunal afirmó, en relación con la libre circulación de trabajadores, que las normas del Tratado en la materia «no pueden

aplicarse a situaciones meramente internas de un Estado miembro, es decir, cuando no existe ningún nexo de unión con alguna de las situaciones contempladas en el Derecho comunitario». [9] Este requisito se aplica, *mutatis mutandis*, a las normas del Tratado en materia de libre prestación de servicios, que sólo pueden aplicarse si los servicios de que se trata tienen «carácter transfronterizo». [10] Tal como afirmó el Abogado General Sr. Jacobs en sus conclusiones en el asunto Alpine Investments, «existe un elemento transfronterizo cuando el prestador y la persona que recibe el servicio están establecidos en Estados miembros distintos». [11] Si, como parece desprenderse de la resolución de remisión, la situación de hecho en el presente caso es que Broede está «representada por» [12] INC en el procedimiento nacional de cobro de créditos y que INC no actúa de forma gratuita, no deja lugar a duda que se trata de la prestación de un servicio «transfronterizo» a efectos del artículo 59 del Tratado.

12. En sus observaciones escritas y orales, la Comisión, apoyada en este punto por Alemania en la vista, expresó reservas acerca de la autenticidad del elemento comunitario en este caso. En particular, la Comisión se preguntó si la realidad subyacente en el presente caso no era que la Sra. Ramthun, de nacionalidad alemana y con domicilio en Alemania, representaba en verdad a Broede en cuanto uno de *sus propios* clientes, si bien bajo la apariencia de actuar en nombre de INC. A este respecto, durante la vista el Agente de Alemania señaló que, con arreglo al Derecho alemán, un administrador de una sociedad de responsabilidad limitada posee automáticamente el derecho a representar a dicha sociedad en juicio. Afirmó que, al otorgar un poder a la Sra. Ramthun para actuar en su nombre, INC bien actuó basándose en una interpretación errónea del Derecho alemán, o bien otorgó en realidad un mandato por delegación a la Sra. Ramthun. Ahora bien, en mi opinión, no corresponde a este Tribunal resolver tales dudas. El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que el reparto de las competencias jurisdiccionales en el marco de las cuestiones sometidas a su consideración con arreglo al artículo 177 del Tratado le obliga a «[limitarse a] deducir el significado de las normas comunitarias a partir del tenor y el espíritu del Tratado, estando reservada al Juez nacional la aplicación a cada caso concreto de las normas así interpretadas». [13] En consecuencia, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional proceder a la correcta apreciación de los hechos con objeto de aplicar la interpretación dada por el Tribunal a las disposiciones pertinentes del Derecho comunitario. Si el órgano jurisdiccional nacional llegara a la conclusión de que, en el presente caso, la Sra. Ramthun intervino en realidad en su propio nombre y no por cuenta de INC, no existiría ningún elemento interestatal que relacionara este caso con el ámbito de aplicación del Tratado, y el órgano jurisdiccional nacional estaría legitimado para resolver el recurso de apelación de que conoce exclusivamente con arreglo al Derecho alemán. Pero no es eso lo que supuso el órgano jurisdiccional nacional al someter el asunto al Tribunal de Justicia. Este Tribunal no debe poner en tela de juicio la buena fe de las partes cuando ésta no ha sido cuestionada por el órgano jurisdiccional nacional, salvo en un caso de claridad meridiana. En mi opinión, el Tribunal debe responder a las cuestiones

9 — Sentencia de 28 de marzo de 1979 (175/78, Rec. p. 1129), apartado 11.

10 — Véase la sentencia de 26 de abril de 1988, Bond van Adverteerders y otros (352/85, Rec. p. 2085), apartado 13.

11 — Sentencia de 10 de mayo de 1995 (C-384/93, Rec. p. I-1141), punto 27 de las conclusiones.

12 — El original en alemán utiliza la expresión «vertreten durch».

13 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 27 de marzo de 1963, Da Costa y otros (asuntos acumulados 28/62, 29/62 y 30/62, Rec. p. 59.)

remitidas por el órgano jurisdiccional nacional partiendo de la base de que se ha planteado una verdadera cuestión de aplicación del Derecho comunitario.

B — *Las normas del Tratado pertinentes*

13. La Comisión, apoyada también en este punto por Alemania durante la vista, expresa, asimismo, sus dudas sobre si las cuestiones planteadas en la resolución de remisión se refieren en realidad a las normas del Tratado en materia de libertad de establecimiento más que a las que regulan la libre prestación de servicios, como supone el órgano jurisdiccional nacional. La Comisión, remitiéndose, en particular, a la sentencia Van Binsbergen, [14] sostiene que, si las actividades que realiza la Sra. Ramthun en Alemania por cuenta de INC representan, en realidad, la presencia permanente de dicha empresa en Alemania, las autoridades nacionales competentes estarían facultadas, con el fin de evitar que se utilizara el artículo 59 para eludir la aplicación de normas profesionales justificadas por razones de interés general, para aplicar dichas normas a INC.

14. Es un principio consolidado que, «con el fin de dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional que le ha sometido una cuestión prejudicial, el Tribunal puede verse obligado a tomar en consideración normas de Derecho comunitario a las que no se haya referido el Juez nacional en el enunciado de su cuestión. Por el contrario, incumbe al órgano jurisdiccional nacional decidir si la norma comunitaria, tal como la haya interpretado el Tribunal en virtud del artículo 177, se aplica o no al caso que se somete a su apreciación». [15] Las circunstancias que concurren en el procedimiento principal han llevado a la Comisión y a Alemania a sugerir que el aparente establecimiento de INC en Francia puede ser poco más que un instrumento de que se sirve INC con el fin de eludir los requisitos establecidos en la RBerG. Durante la vista, el Agente de la Comisión afirmó que esta Institución dejaba «al juicio del Tribunal» decidir si estas sospechas tenían algún fundamento o no. Semejante decisión sólo puede adoptarse a la luz de la correcta apreciación de los hechos, que es competencia exclusiva del órgano jurisdiccional nacional, de modo que el Tribunal de Justicia sólo puede proporcionar al órgano jurisdiccional nacional los criterios de interpretación. [16]

15. Las disposiciones de los capítulos del Tratado relativos al derecho de establecimiento y a los servicios se «excluyen entre sí» y estas últimas sólo son aplicables cuando no se apliquen las disposiciones relativas al derecho de establecimiento, es decir, los artículos 59 y 60 tienen carácter supletorio con respecto a las disposiciones que regulan el derecho de establecimiento. [17] Si el órgano jurisdiccional nacional llegara a la conclusión de que INC utilizaba el domicilio particular de la Sra. Ramthun en Alemania para participar «de forma estable y continua, en la vida económica de un Estado miembro distinto de su Estado de origen, y [se beneficiaba] de ello», debería clasificar las circunstancias del presente caso dentro del «muy amplio» concepto de establecimiento que se desprende del Tratado. [18] La única información que consta a este Tribunal es que, entre el 2 de febrero de 1994 y el 8 de mayo de 1994, INC efectuó en seis ocasiones trabajos de

14 — Sentencia de 3 de diciembre de 1974 (33/74, Rec. p. 1299).

15 — Sentencia de 20 de marzo de 1986, Tissier (35/85, Rec. p. 1207), apartado 9.

16 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 23 de noviembre de 1989, Parfümerie-Fabrik 4711 (C-150/88, Rec. p. 3891), apartado 12.

17 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 30 de noviembre de 1995, Gebhard (C-55/94, Rec. p. I-4165), apartados 20 y 23.

18 — Véase la sentencia Gebhard, apartado 25.

cobro de créditos por cuenta de Broede en Alemania y que, según la Sra. Ramthun, cuenta con otros clientes extranjeros, algunos de ellos alemanes. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si la prestación de tales servicios en Alemania por parte de INC es suficientemente intermitente como para considerar que tiene carácter temporal. Ahora bien, el órgano jurisdiccional nacional deberá aplicar los criterios proporcionados por el Tribunal de Justicia. En particular, deberá tener en cuenta lo declarado por el Tribunal en la sentencia Gebhard, según la cual «el carácter temporal de las actividades [...] debe determinarse no sólo en función de la duración de la prestación, sino también en función de su frecuencia, periodicidad o continuidad». [19]

16. Está claro, por tanto, que el hecho de que la prestación de un servicio con arreglo al artículo 59 del Tratado deba ser «temporal [...] no excluye la posibilidad de que el prestador de servicios, en el sentido del Tratado, se provea, en el Estado miembro de acogida, de cierta infraestructura (incluida una oficina, despacho o estudio) en la medida en que dicha infraestructura sea necesaria para realizar la referida prestación». [20] El Tribunal ha sido informado por la Sra. Ramthun de que la mayoría de los clientes de INC son franceses y que ésta cuenta con una oficina en Francia. No considero que las pruebas obrantes en la resolución de remisión indiquen que este asunto deba considerarse a la luz de disposiciones distintas del artículo 59.

17. La cuestión fundamental es la de si una prohibición como la contenida en el Derecho alemán constituye una restricción injustificada de la libre prestación de servicios de cobro de créditos.

C — *La libre prestación de servicios de cobro transfronterizos*

1) *Las restricciones de que se trata*

18. Pocas dudas puede haber, como han reconocido en el presente caso tanto el órgano jurisdiccional nacional como Alemania, de que el apartado 1 del artículo 1 de la RBerG constituye, a primera vista, una restricción de la libre prestación de servicios contraria al artículo 59. Este Tribunal ha insistido reiteradamente en que «el artículo 59 del Tratado no sólo exige eliminar toda discriminación en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro Estado miembro basada en su nacionalidad, 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». [21] En este caso, está claro, especialmente en razón de las observaciones formuladas en la vista por Alemania, que la RBerG contiene efectivamente dos restricciones distintas que restringen la libertad de las empresas de gestión de cobros para prestar sus servicios con carácter profesional en Alemania: en primer lugar, el requisito de obtener la autorización de las autoridades regionales competentes para ejercer actividades de cobro extrajudicial de créditos; en

19 — Sentencia Gebhard, apartado 27; véase también el examen detallado de esta cuestión que se hace en las conclusiones del Abogado General Sr. Léger, en particular, en los puntos 32 a 38.

20 — *Ibidem.*

21 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 28 de marzo de 1996, Guiot (C-272/94, Rec. p. I-1905).

segundo lugar, la prohibición de llevar a cabo la ejecución judicial de créditos a no ser que contraten los servicios de un Abogado. [22] El hecho incontrovertido de que dichas restricciones no son discriminatorias no es, sin embargo, concluyente.

19. En la sentencia Säger, por ejemplo, el Tribunal afirmó que una normativa de un Estado nacional que supedita el ejercicio de determinadas prestaciones de servicios «por parte de una empresa domiciliada en otro Estado miembro, a la concesión de una autorización administrativa sometida al requisito de poseer determinadas cualificaciones profesionales constituye una restricción a la libre prestación de servicios a efectos del artículo 59 del Tratado». [23] Sucede que, en el asunto Säger, el Tribunal se pronunció sobre una reserva a favor de los Abogados y Agentes de la Propiedad Industrial autorizados de la prestación con carácter profesional de determinados servicios rutinarios de vigilancia de patentes contemplada en el mismo artículo de la RBerG. Es mi parecer que las restricciones de que se trata en el presente caso se encuentran incursas en la prohibición establecida en el artículo 59. Ahora bien, dado que dichas restricciones se aplican por igual a las empresas de gestión de cobros alemanas y extranjeras, es preciso examinar si, ello no obstante, están justificadas.

2) *La justificación*

20. Durante la vista, hubo acuerdo general en que el órgano jurisdiccional nacional se había equivocado en la formulación de la primera cuestión al referirse a la necesidad de una autorización especial de las autoridades para la prestación de servicios de cobro de créditos por vía judicial; éste es, obviamente, el requisito impuesto por la RBerG a las personas que pretenden prestar servicios extrajudiciales, mientras que las prestación de servicios judiciales está enteramente reservada a los Abogados, y las empresas como INC no pueden ser autorizadas para prestar dichos servicios. La prestación de este tipo de servicios profesionales de cobro de créditos por vía judicial no está permitida ni por la ZPO ni por la RBerG, por lo que no se plantea la cuestión de si las autoridades alemanas competentes estaban legitimadas para exigir a las empresas como INC la obtención de una autorización para la prestación de servicios de cobro extrajudicial de créditos. [24] En mi opinión, la única cuestión de Derecho comunitario que realmente se plantea es la de si la prohibición en Alemania de la prestación de servicios de cobro de créditos por vía judicial por cualquier persona que no sea Abogado puede justificarse por «una razón imperativa de interés general». [25]

a) Observaciones presentadas en el Tribunal de Justicia

21. En sus observaciones escritas, Broede afirma que un Estado miembro no puede supeditar la prestación de servicios en su territorio por parte de una empresa estable-

22 — Durante la vista, Alemania señaló que el Abogado no tiene por qué ser necesariamente un Rechtsanwalt, sino que puede ser un Abogado colegiado en otro Estado miembro que preste sus servicios en Alemania con arreglo a 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 (en lo sucesivo, «Directiva de 1977»; DO L 78, p. 17; EE 06/01, p. 224).

23 — Sentencia de 25 de julio de 1991 (C-76/90, Rec. p. I-4221), apartado 14.

24 — Por consiguiente, no expresaré opinión alguna sobre si, por ejemplo, estaría justificada la aplicación a una empresa de gestión de cobros establecida en otro Estado miembro de los criterios definidos en el número 2 del apartado 1 del artículo 1 de la RBerG.

25 — Véase la sentencia Alpine Investments, citada en la nota 11 *supra*, apartado 44.

cida en otro Estado miembro a la observancia de todos los requisitos exigidos a las empresas establecidas en dicho Estado miembro sin menoscabar la eficacia de las disposiciones del Tratado en materia de libre prestación de servicios. Sostiene que ni exigencias imperiosas relacionadas con la protección de los consumidores ni el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia justifican las restricciones establecidas en el apartado 1 del artículo 1 de la RBerG. Alega que dichos objetivos podrían conseguirse igualmente por medios menos restrictivos. Por lo que respecta a los intereses del acreedor, Broede afirma que, en lugar de exigir al prestador de servicios extranjero la obtención de una autorización, las autoridades alemanas competentes deberían aceptar un certificado de honorabilidad o capacidad económica expedido por las autoridades competentes del Estado miembro en el que dicho prestador de servicios se halle establecido. En segundo lugar, sostiene que el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia en el Estado miembro de acogida podría garantizarse por sus autoridades con sólo exigir a la empresa extranjera que presta los servicios de cobro la designación de un domicilio para la recepción de la correspondencia judicial oficial.

22. La Comisión opina, asimismo, que el Derecho nacional constituye una restricción injustificable de la libre prestación de servicios. Alega que, en las circunstancias que concurren en el presente caso, las restricciones deben ser objetivamente necesarias para garantizar la observancia de las normas profesionales y proteger al destinatario de los servicios, sin excederse de lo estrictamente necesario para ello. Según la Comisión, es ésta una cuestión de Derecho comunitario, y el Tribunal de Justicia no debería sentirse condicionado por las opiniones expresadas por el órgano jurisdiccional nacional.

23. La Comisión alega que, dado que, con arreglo al Derecho alemán, la solicitud de un mandamiento de embargo no requiere, en virtud del artículo 79 de la ZPO, la utilización de los servicios de un Abogado, y que, por consiguiente, los acreedores pueden presentar dichas solicitudes bien personalmente o bien por medio de asesores *no profesionales* a quienes hayan otorgado un mandato, pudiendo recabar la ayuda, en caso necesario, de los servicios de la Secretaría del órgano jurisdiccional, no puede existir ninguna justificación para prohibir a empresas de gestión de cobros experimentadas intervenir en representación de los acreedores. Además, la Comisión afirma que el interés en el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia no justifica la prohibición, ya que, si los respectivos funcionarios judiciales están obligados a atender las peticiones de asistencia de acreedores que pueden ser completamente desconocedores de la normativa y los procedimientos judiciales aplicables, con mayor facilidad aún estarán en condiciones de atender las consultas formuladas por empresas profesionales de gestión de cobros. Desde esta perspectiva, una prohibición general como la contenida en la RBerG es desproporcionada con respecto al objetivo perseguido.

24. Preguntada por el Tribunal de Justicia, en la vista, por las razones por las que las empresas francesas prestadoras de servicios de cobro deberían disfrutar de semejante posibilidad en Alemania cuando las empresas alemanas competidoras están obligadas a contratar los servicios de un Abogado, la Comisión se refirió a la supuesta contradicción intrínseca en el Derecho alemán que entraña el que, además de los Abogados, cualquier persona que intervenga con carácter no profesional puede representar al acreedor. Según la Comisión, la verdadera motivación subyacente del Derecho nacional es la protección del monopolio de que disfrutan

los Abogados; a su entender, el hecho de que los Abogados estén sometidos a una serie de exigencias deontológicas y sean responsables ante los tribunales ante los que intervienen no puede significar que la protección del consumidor o de la Administración de Justicia requiera la total exclusión de la prestación de servicios de cobro de créditos por vía judicial por empresas de gestión de cobros no alemanas. La Comisión reconoció que, a falta de normas comunitarias armonizadas, habría de aceptarse una discriminación contra las empresas alemanas de gestión de cobros derivada de la inaplicación de la prohibición contemplada en la RBerG a la prestación ocasional de este tipo de servicios en Alemania por empresas autorizadas a prestarlos en otro Estado miembro, pero sostuvo que ello no justifica la denegación de la libertad de prestación de servicios a los agentes de cobro de créditos extranjeros.

25. En una línea de argumentación similar a la del deudor, Alemania sostiene que las restricciones contempladas en la RBerG están justificadas por las exigencias imperativas de protección de los deudores y acreedores, así como por el interés general en el buen funcionamiento de la Administración de Justicia. En particular, se remite a la sentencia Säger, en la cual, en su opinión, el Tribunal de Justicia reconoció expresamente la validez de una normativa nacional dirigida a proteger a los destinatarios de servicios contra el perjuicio que pueden sufrir a consecuencia del asesoramiento jurídico proporcionado por personas que no tienen la cualificación necesaria. [26] Según Alemania, las restricciones están justificadas por la complejidad de los procedimientos de ejecución judicial de créditos, la variedad de los sistemas de ejecución disponibles y sus consecuencias a menudo muy diferentes tanto para los acreedores como para los deudores, unido todo ello a la necesidad de asegurar el respeto del monopolio del Estado en el uso de la fuerza.

26. A juicio de Alemania, el artículo 79 de la ZPO no es incompatible con esta política. Su objeto no es la prestación de asesoramiento jurídico a terceros, sino sólo el procedimiento civil. Con el fin de ayudar a las partes que eventualmente no dispongan de los recursos económicos necesarios para contratar a un Abogado, admite que, en determinados casos, ante órganos jurisdiccionales inferiores, estas partes pueden comparecer por sí mismas, ya que, en tales circunstancias, sólo están en juego sus propios intereses y no los de terceros. Para ayudar en mayor medida aún a dichos litigantes sin recursos o remisos a incurrir en costes, la ZPO les permite, asimismo, recabar la asistencia de miembros de su familia o amigos que, gracias a su experiencia previa o por otros motivos, pueden estar más capacitados para formular sus alegaciones que el propio litigante. Según Alemania, esta posibilidad debe considerarse como simple extensión del derecho de un litigante a comparecer por sí mismo y, por consiguiente, no es equiparable a la representación profesional por un tercero; es esta última actividad la que se regula en la RBerG. También según Alemania, los juicios en los que una parte comparece por sí misma son excepcionales, lo cual, a su juicio, es acorde con el objetivo general tanto de la

26 — Sin citarlo expresamente, cabe suponer que Alemania tenía presente, en particular, el apartado 16 de dicha sentencia. Véase, además, el punto 28 *infra*.

RBerG como de la ZPO, [27] a saber, que los representantes de los litigantes en los juicios sean, siempre que sea posible, Abogados.

b) Análisis

27. Este Tribunal ha declarado reiteradamente que «las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado deben reunir cuatro requisitos: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo». [28]

28. En la sentencia Reyners, el Tribunal confirmó que el ejercicio de una profesión, como la Abogacía, sigue rigiéndose por el Derecho de los diferentes Estados miembros. [29] La jurisprudencia de este Tribunal reconoce que «a falta de normas comunitarias específicas en la materia, cada Estado miembro puede regular libremente el ejercicio de la Abogacía en su territorio». [30] El Tribunal ha reconocido asimismo «las particularidades de la Abogacía». [31] Ello se debe fundamentalmente al hecho de que los Abogados están sujetos a obligaciones no sólo para con sus clientes, sino también para con la Administración de Justicia en el sistema judicial en el que se hallen establecidos y, en caso de prestación de servicios transfronterizos, para con el sistema judicial de acogida. Esta última obligación se refleja en la Directiva de 1977, que exige al Abogado que preste servicios temporales en otro Estado miembro respetar «las normas profesionales en el Estado miembro de acogida, sin perjuicio de las obligaciones que le incumban en el Estado miembro de procedencia». [32] A este respecto, el Tribunal declaró en la sentencia Säger, en relación con los servicios de asesoramiento jurídico, que el interés general en proteger a los destinatarios de este tipo de servicios «contra el perjuicio que podrían sufrir a consecuencia del asesoramiento jurídico proporcionado por personas que no tienen la cualificación profesional o moral necesaria [...] justifica una restricción a la libre prestación de servicios». [33]

29. No tengo ninguna duda de que, en principio, los Estados miembros están facultados, en interés de los usuarios de servicios jurídicos, de los terceros afectados por la prestación de tales servicios y de la integridad de

27 — Alemania se remite al artículo 157 de la ZPO, el cual (en su apartado 1) excluye de las actuaciones orales a las personas que representen a otras con carácter profesional y (en su apartado 2) permite a los órganos jurisdiccionales retirar la capacidad de postulación a las partes, a sus representantes o a los asesores que no sean miembros de un Colegio de Abogados cuando no sean capaces de formular sus alegaciones de forma satisfactoria.

28 — Véase la sentencia Gebhard, apartado 37.

29 — Sentencia de 21 de junio de 1974 (2/74, Rec. p. 631), apartado 48. Actualmente se encuentra en discusión en el seno de la Comunidad, a nivel político, un proyecto de Directiva reguladora del derecho de establecimiento de los abogados; véase COM(94) 572 final, de 21 de diciembre de 1994.

30 — Sentencia de 12 de julio de 1984, Klopp (107/83, Rec. p. 2971), apartado 17.

31 — *Ibidem*, apartado 20.

32 — *Loc. cit.*, nota 22 *supra*, apartado 2 del artículo 4.

33 — Véanse los apartados 16 y 17 de la sentencia.

los sistemas judiciales nacionales, para restringir, de manera no discriminatoria, el derecho a representar ante los tribunales a terceros, con carácter profesional, a las personas que están adecuadamente cualificadas y son moralmente idóneas. En consecuencia, de lo que se trata en el presente caso es de si el monopolio en favor de los Abogados constituye un medio adecuado para implantar la legítima política nacional encaminada a proteger a los deudores y acreedores que son partes en procedimientos de reclamación de créditos y la integridad del sistema judicial nacional y, en particular, de si ese mismo fin podría alcanzarse por otros medios menos restrictivos.

30. Tal como afirmó el Abogado General Sr. Jacobs en sus conclusiones en el asunto Säger, «la justificación requerida dependerá de la naturaleza de los servicios y de la restricción». [34] En ellas, se refirió a la doble finalidad de la RBerG, a saber, proteger «a los particulares contra el perjuicio que podrían sufrir a consecuencia del asesoramiento jurídico de personas no cualificadas» y proteger «a los Abogados contra la competencia desleal de personas no cualificadas ni sometidas a las obligaciones de una profesión regulada». [35] En este caso, en el que se plantea la cuestión de la capacidad de postulación de las personas que no son Abogados, la necesidad de proteger el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia debería sumarse a la preocupación expresivamente formulada por el Abogado General Sr. Jacobs al afirmar que «el público debe quedar protegido contra los falsos profesionales no titulados que se hacen pasar por Abogados, al igual que deben estarlo de los curanderos que se presentan como médicos». [36] Cuando se encuentran en juego intereses de una importancia tan trascendental, soy de la opinión de que es precisa una gran cautela antes de poner en tela de juicio, basándose en el artículo 59 del Tratado, la proporcionalidad de medidas nacionales aplicables de manera indistinta a todas las personas. En el presente caso, a diferencia de lo que sucedía en el asunto Säger, no se discute la prestación de servicios esencialmente rutinarios de naturaleza pseudojurídica con «un carácter fundamentalmente simple». [37] Además, en contraste con el asunto Säger, los servicios de que se trata pueden prestarse a menudo «al gran público, privado de conocimientos en este ámbito», [38] ya que no debe suponerse ni que los acreedores comerciales están versados en Derecho ni que todos los clientes de las empresas de gestión de cobros son personas cuyos créditos tienen su origen en el tráfico mercantil.

31. Estoy convencido de que la prohibición impuesta a las empresas de gestión de cobros de solicitar la ejecución judicial de los créditos en nombre de sus clientes constituye una medida justificada, adecuada y proporcionada que obedece a razones imperiosas de interés general tendentes a proteger tanto a los acreedores como a los deudores y asegurar el buen funcionamiento de la propia

34 — Véase el punto 28 de las conclusiones.

35 — *Ibidem*, punto 31.

36 — *Ibidem*, punto 32.

37 — Véase el apartado 18 de la sentencia.

38 — Véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs, punto 35.

Administración de Justicia. Broede y la Comisión centran sus alegaciones referidas al carácter desproporcionado de la prohibición contemplada en la RBerG, fundamentalmente, en el interés de los acreedores y de la Administración de Justicia. Según Broede, por ejemplo, sería suficiente con medidas que aseguren la protección de los intereses económicos de los acreedores cuando el agente de cobros obtenga el pago del deudor antes de pagar al acreedor. En mi opinión, no es éste un argumento convincente. Lo más que conseguiría dicha medida sería proteger a los acreedores contra los agentes de cobro de créditos poco escrupulosos en el terreno financiero. En cambio, no proporcionaría ninguna protección contra los efectos, potencialmente graves tanto para los deudores como para los acreedores, ni contra la perturbación de la Administración de Justicia que podrían derivarse de la incompetencia o la falta de conocimientos especializados por parte de dichos agentes de cobros en la prestación de servicios de cobro de créditos por vía judicial.

32. Considero que Alemania está en lo cierto cuando afirma que puede establecerse una distinción entre la comparecencia física de una parte en un procedimiento judicial y, por extensión, la representación personal aunque no profesional de dicha persona por otra, por un lado, y la representación legal profesional de dichas personas por terceros. En efecto, en algunos Estados miembros los particulares pueden comparecer por sí mismos en todos los asuntos, independientemente del nivel jurisdiccional de que se trate. [39] La oferta incontrolada de servicios jurídicos por personas sin las cualificaciones necesarias para ello es otra cuestión. Los peligros que entraña para la integridad de Administración de Justicia son bien conocidos. Las víctimas potenciales de estas personas no sujetas a supervisión no son sólo sus clientes, sino también sus oponentes, los tribunales y el público en general. La eventual carga que puede suponer para el buen funcionamiento de un sistema judicial la presentación de demandas judiciales (o la defensa contra ellas) por parte de litigantes sin recursos es una carga que muchos, si no todos, los Estados miembros están dispuestos a aceptar, al menos en alguna medida. [40] Aun suponiendo, por más que deba señalarse que no se ha aportado ninguna prueba en este sentido al Tribunal, que Francia permita a las empresas dedicadas a la gestión de cobros presentar, por ejemplo, solicitudes de mandamientos de embargo ante los tribunales franceses competentes sin asistencia letrada, no creo que el artículo 59 del Tratado exija al sistema judicial alemán soportar la carga de permitir que las empresas de gestión de cobros establecidas en Francia desempeñen servicios jurídicos profesionales ante los órganos jurisdiccionales alemanes. Una cosa es que un

39 — En el Reino Unido e Irlanda, por ejemplo, las personas físicas pueden comparecer por sí mismas hasta en los más altos niveles de la jerarquía judicial, a saber, la House of Lords y la Supreme Court, respectivamente. En Irlanda, este derecho tiene rango constitucional como uno de los derechos de la persona no enunciados que garantiza el artículo 40.3 de la Constitución; véase, por ejemplo, la sentencia del Juez Sr. Kenny en el asunto Macauley/Minister for Posts and Telegraphs [1966] IR p. 345. Las personas jurídicas deben estar representadas en todos los casos por Abogado, cuando menos en la versión del common law vigente en Inglaterra y Gales, Irlanda e Irlanda del Norte; véase (al menos por lo que respecta a Irlanda) la sentencia Battle/Irish Art Promotion Centre Ltd [1968] IR p. 252. Sin embargo, las personas físicas no pueden, ni con arreglo al common law en dichas jurisdicciones ni, hasta la fecha, con arreglo al artículo 40.3 de la Constitución irlandesa, designar a otra persona física para que les represente, ni con carácter profesional ni con carácter no profesional; véase, por ejemplo, la sentencia del Juez Sr. Budd de la High Court irlandesa de 5 de mayo de 1992, en el asunto P. M. L. B. /P. H. J.

40 — Procede observar que la letra e) del apartado 3 del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos sólo reconoce expresamente el derecho de toda persona «a defenderse él mismo» cuando sea acusada de una infracción penal.

sistema judicial nacional, como el alemán, ponga ocasionalmente los servicios (y el tiempo) de los funcionarios judiciales al servicio de los litigantes particulares, y otra muy distinta, en mi opinión, exigirles que supervisen las actividades de las empresas profesionales de gestión de cobros no sólo con el fin de asegurar que estas empresas no prestan un servicio deficiente a sus clientes, sino también de impedir, habida cuenta de las consecuencias que los mandamientos de embargo obtenidos mediante ardides pueden tener, en especial para los deudores, que induzcan a error a los órganos jurisdiccionales ante los que se presentan las solicitudes de ejecución judicial.

33. Tengo la certeza de que esta conclusión está sustentada por la jurisprudencia pertinente de este Tribunal. En el asunto Van Binsbergen, que tenía por objeto la prestación profesional de servicios jurídicos por parte de una persona que no era Abogado (el Sr. Kortmann) ante los órganos jurisdiccionales neerlandeses competentes en materia de Seguridad Social, la representación por un «advocaat» (Abogado) no era obligatoria. Por ello, las circunstancias de aquel caso difieren fundamentalmente de las del asunto presente, en el que sólo los Abogados pueden representar profesionalmente a sus clientes en Alemania. En la sentencia Van Binsbergen, es significativo, en mi opinión, que el Tribunal de Justicia afirmara que:

«No obstante, habida cuenta de la naturaleza particular de los servicios prestados, no pueden considerarse incompatibles con el Tratado las exigencias específicas impuestas al prestador que estén motivadas por la aplicación de normas profesionales justificadas por razones de interés general —en particular, normas de organización, cualificación, deontología, control y responsabilidad— obligatorias para todas las personas establecidas en el territorio del Estado en el que se presta el servicio, en la medida en que el prestador eludiría la aplicación de dichas normas estableciéndose en otro Estado miembro.»

Dado que, en los Países Bajos, las actividades de los asesores como el Sr. Kortmann no estaban sujetas a ninguna restricción, el Tribunal de Justicia consideró que «si el buen funcionamiento de la Administración de Justicia puede garantizarse de manera satisfactoria mediante medidas de carácter menos restrictivo, como la designación de un domicilio a efectos de las notificaciones judiciales, el requisito de residencia en el territorio de dicho Estado constituye una restricción incompatible con los artículos 59 y 60 del Tratado».

34. En este caso, la RBerG, tal como ha sido interpretada por los órganos jurisdiccionales alemanes, no exige que las empresas que prestan servicios de cobros tengan su domicilio en Alemania, sino sólo que contraten los servicios de un Abogado para llevar a cabo los trámites de cobro de los créditos por vía judicial en representación de sus clientes. [41] Ese Abogado, tal como admitió expresamente Alemania durante la vista, no

41 — Durante la vista, se hizo referencia, en particular, a una sentencia del Bundesgerichtshof de 7 de noviembre de 1995 en la que, remitiéndose al artículo 12 de la Constitución alemana, relativo a la libertad de profesión (Berufsfreiheit), se interpretó la relación entre el artículo 3 de la BRAO y el artículo 1 de la RBerG en el sentido de que permite expresamente a las empresas de gestión de cobros contratar abogados para que las asistan en la reclamación judicial de créditos una vez que han sido inicialmente autorizadas por el acreedor para reclamar el crédito. De este modo, no se impide el acceso a los órganos jurisdiccionales de las empresas de gestión de cobros, sino sólo su comparecencia con carácter profesional ante los mismos.

tiene por qué ser un Abogado alemán. Así, por ejemplo, una empresa como INC podría contratar a un Abogado francés para que se desplazara a Alemania para presentar la oportuna solicitud en su nombre. A este respecto, considero que procede recordar que, en su sentencia Comisión/Alemania, [42] el Tribunal de Justicia declaró, entre otras cosas, que, al imponer a un Abogado que estaba prestando servicios en Alemania la obligación de actuar de acuerdo con un Abogado establecido en territorio alemán, incluso cuando el Derecho alemán no exigía preceptivamente la intervención de Abogado, Alemania había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 59 y 60 del Tratado y de la Directiva de 1977. Así, la Comisión se equivoca al afirmar que el efecto del requisito establecido en la RBerG consiste en compartimentar el mercado alemán para asegurar el monopolio de los Abogados. Las empresas de gestión de cobros, nacionales o no, pueden contratar a Abogados de otros Estados miembros siempre que lo estimen necesario para entablar un procedimiento judicial en Alemania en representación de sus clientes acreedores. En consecuencia, las empresas de gestión de cobros no alemanas no se ven obstaculizadas para prestar un servicio integral de cobros a los clientes cuyos deudores residan en Alemania.

35. En mi opinión, en la medida en que la RBerG pueda contribuir a mantener el monopolio de la representación judicial profesional en Alemania en favor de los Abogados comunitarios, en el actual estado de desarrollo del Derecho comunitario dicho Estado miembro tiene razones de interés general para mantenerlo. Los Abogados en ejercicio son profesionales cualificados que ejercen su actividad por cuenta propia y, como ha señalado este Tribunal reiteradamente, están obligados a defender tanto los intereses de sus clientes como los de la Administración de Justicia, razón por la cual están sometidos a una regulación profesional estricta. [43] Es la aplicación de estas obligaciones profesionales a los Abogados la que proporciona la necesaria garantía de honorabilidad y competencia a los usuarios finales de los servicios jurídicos (en el presente caso, los acreedores), a los deudores y al sistema judicial. En consecuencia, la prohibición establecida en la RBerG es a la vez adecuada y necesaria para asegurar la protección de dichos intereses.

36. No considero que el carácter apropiado de la normativa alemana se vea menoscabado por el simple hecho de que otro Estado miembro —en este caso, Francia— no se haya inclinado por la misma opción legislativa. Tal como declaró este Tribunal en la sentencia Alpine Investments en relación con una normativa nacional destinada a proteger la buena reputación del sector financiero nacional: «el hecho de que un Estado miembro imponga disposiciones menos rigurosas que las impuestas por otro Estado miembro no significa que estas últimas sean desproporcionadas y, por lo tanto, incompatibles con el Derecho comunitario». [44]

37. En consecuencia, no considero que las disposiciones de Derecho alemán de que se trata en el presente caso sean incompatibles con el artículo 59 del Tratado en la medida en que reservan a los Abogados la prestación de servicios de cobro de créditos por vía judicial. De ello se desprende que la segunda cuestión carece de objeto.

42 — Sentencia de 25 de febrero de 1988 (427/85, Rec. p. 1123).

43 — Véase, en general, la sentencia de 19 de enero de 1988, Gullung (292/86, Rec. p. 111).

44 — Véase el apartado 51 de la sentencia. Concuerdo con el Abogado General Sr. Jacobs en que «en caso contrario, significaría que, a falta de disposiciones de armonización, los Estados miembros deberían alinear su legislación con la del Estado miembro que impusiera los requisitos menos onerosos» (punto 90 de las conclusiones).

IV — Conclusión

38. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el Landgericht Dortmund:

«El artículo 59 del Tratado CE no prohíbe una normativa nacional que impide a una empresa establecida en otro Estado miembro el cobro de créditos por vía judicial de terceros en la medida en que, con arreglo a la normativa nacional, dicha actividad esté reservada a los Abogados.»