SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 19 de febrero de 2002 *

En el asunto C-35/99,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por el Pretore di Pinerolo (Italia), destinada a obtener, en el proceso penal seguido ante dicho órgano jurisdiccional contra

Manuele Arduino,

con intervención de:

Diego Dessi,

Giovanni Bertolotto

y

Compagnia Assicuratrice RAS SpA,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 85 del Tratado CE (actualmente artículo 81 CE),

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente, el Sr. P. Jann, las Sras. F. Macken y N. Colneric, y el Sr. S. von Bahr, Presidentes de Sala, los Sres. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet (Ponente), R. Schintgen, V. Skouris y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;

Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. U. Leanza, en calidad de agente, asistido por el Sr. L. Daniele, experto del servicio del contencioso diplomático del Ministerio de Asuntos Exteriores;

— en nombre del Gobierno francés, por la Sra. K. Rispal-Bellanger y el Sr. D. Colas, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno finlandés, por el Sr. H. Rotkirch y la Sra. T. Pynnä, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. L. Pignataro, en calidad de agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de M. Dessi, representado por el Sr. G. Scassellatti Sforzolini, avvocato; del Gobierno italiano, representado por el Sr. M. Fiorilli, avvocato dello Stato; del Gobierno alemán, representado por el Sr. A. Dittrich, en calidad de agente; del Gobierno francés, representado por el Sr. D. Colas, y de la Comisión, representada por la Sra. L. Pignataro, expuestas en la vista de 12 de diciembre de 2000;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de julio de 2001;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 13 de enero de 1999, recibida en el Tribunal de Justicia el 9 de febrero siguiente, el Pretore di Pinerolo planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del artículo 85 del Tratado CE (actualmente artículo 81 CE).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de la liquidación de las costas relativas al proceso penal seguido contra el Sr. Arduino.

Marco jurídico nacional

3 El texto de base que regula la profesión de abogado en Italia es el Real Decreto-ley nº 1578, de 27 de noviembre de 1933 (GURI nº 281, de 5 de diciembre de 1933), convalidado mediante la Ley nº 36, de 22 de enero de 1934 (GURI nº 24, de 30 de enero de 1934), en su versión modificada posteriormente (en lo sucesivo, «Real Decreto-ley»).

4 El abogado ejerce una profesión liberal que consiste en una actividad de representación y asistencia en los procesos civiles, penales y contenciosos-administrativos. En Italia, dicha actividad está exclusivamente confiada a los abogados, cuya intervención es, por regla general, preceptiva (artículo 82 del Código de procedimiento civil italiano).

5 El Consiglio nazionale forense (Consejo nacional de colegios de abogados; en lo sucesivo, «CNF») está regulado en los artículos 52 a 55 del Real Decreto-ley. El CNF se constituye ante el Ministerio de Justicia (en lo sucesivo, «Ministerio») y está compuesto de abogados elegidos por sus compañeros, a razón de un representante por cada distrito judicial.

6 El artículo 57 del Real Decreto-ley prevé que los criterios que sirven para determinar los honorarios y compensaciones económicas de los abogados y los procuratori en materia civil, penal y extrajudicial se establecen cada dos años mediante acuerdo del CNF. Una vez que el CNF adopta un acuerdo sobre el baremo, éste debe ser aprobado por el Ministro tras recabar el dictamen del Comitato interministeriale dei prezzi (Comité interministerial de precios; en lo sucesivo, «CIP»), con arreglo al artículo 14, párrafo vigésimo, de la Ley nº 887, de 22 de diciembre de 1984 (GURI, suppl. ord., nº 356, de 29 de diciembre de 1984), y haber consultado al Consejo de Estado, con arreglo al artículo 17, apartado 3, de la Ley nº 400, de 23 de agosto de 1988 (GURI, suppl. ord., nº 214, de 12 de septiembre de 1988).

7 El artículo 58 del Real Decreto-ley precisa que los criterios que se indican en el artículo 57 de éste se establecen en función del valor de los litigios y el grado del órgano que conoce de ellos y, en los procesos penales, en función de su duración. Para cada acto o serie de actos, deben fijarse un límite máximo y otro mínimo.

8 A tenor del artículo 60 del Real Decreto-ley, la liquidación de los honorarios se lleva a cabo por vía judicial sobre la base de los criterios mencionados en el artículo 57 del Real Decreto-ley, teniendo en cuenta la gravedad y el número de cuestiones tratadas.

9 Dicha liquidación debe respetar los límites máximos y mínimos a que hace referencia el artículo 58 del Real Decreto-ley. No obstante, en los casos de importancia excepcional, habida cuenta del carácter especial de los litigios y cuando el valor intrínseco lo justifique, el órgano jurisdiccional puede sobrepasar el límite máximo. Y a la inversa, cuando el asunto resulta fácil de llevar, puede fijar honorarios inferiores al límite mínimo. En ambos casos el órgano jurisdiccional debe motivar su decisión.

10 El baremo de honorarios de abogado de que se trata en el litigio principal se halla establecido en el Acuerdo del CNF de 12 de junio de 1993, modificado el 29 de septiembre de 1994 (en lo sucesivo, «Acuerdo del CNF»), y fue aprobado por el Decreto Ministerial nº 585, de 5 de octubre de 1994 (GURI nº 247, de 21 de octubre de 1994). El artículo 2 de dicho Decreto establece que «el 50 % de los aumentos previstos en los baremos que figuran en anexo se aplicará a partir del 1 de octubre de 1994 y el otro 50 % a partir del 1 de abril de 1995». Este aumento escalonado en el tiempo tiene su origen en las observaciones que formuló el CIP, ya que este Comité tuvo en cuenta el aumento de la inflación. Antes de aprobar el baremo, el Ministro había consultado de nuevo al CNF que, en su sesión de 29 de septiembre de 1994, había aceptado la proposición de aplazar la aplicación del baremo.

11 El artículo 4, apartado 1, del Acuerdo del CNF prohíbe incumplir los límites mínimos establecidos para los honorarios de los abogados y los derechos y honorarios de los procuratori. Sin embargo, en caso de que debido a circunstancias particulares del asunto, sea evidente que existe una desproporción manifiesta entre las prestaciones del abogado o del procuratore y los honorarios previstos en los baremos, el apartado 2 de dicho artículo permite sobrepasar los límites máximos indicados en los baremos, incluso por encima del doble de lo previsto en el artículo 5, apartado 2, del Acuerdo del CNF, o, por el contrario, reducirlos por debajo de los límites mínimos indicados en los baremos, siempre que la parte que tenga interés en hacerlo presente un dictamen de la Junta de gobierno competente.

12 El artículo 5 del Acuerdo del CNF establece normas generales de liquidación. En el apartado 1 prevé que en la liquidación de los honorarios que soporte la parte vencida deben tenerse en cuenta la naturaleza y el valor del litigio, la importancia y el número de las cuestiones tratadas, el grado del órgano que conoce del asunto, y debe prestarse especial atención a las prestaciones efectuadas por el abogado ante el órgano jurisdiccional. El apartado 2 dispone que, en los asuntos que presenten particular importancia debido a las cuestiones jurídicas tratadas, la liquidación de los honorarios que soporte la parte vencida puede alcanzar el doble de los límites máximos establecidos. El apartado 3 añade que, en la liquidación de los honorarios que soporte el cliente, además de las normas indicadas en los apartados precedentes, pueden tenerse en cuenta los resultados del procedimiento y las ventajas obtenidas, incluso las no patrimoniales, así como la urgencia que hubiera, en su caso, en realizar determinados actos. En los asuntos de extraordinaria importancia los honorarios pueden ser fijados hasta el cuádruple de los límites máximos establecidos.

Litigio principal

13 El Sr. Arduino fue procesado por el Pretore di Pinerolo por negligencia o imprudencia e infracción de las disposiciones legales que regulan la circulación por carretera, al haber adelantado en un tramo en el que esta maniobra estaba

prohibida y haber colisionado con el vehículo del Sr. Dessi. Éste se personó como actor civil. Al liquidar los gastos ocasionados al Sr. Dessi y que iba a soportar el Sr. Arduino, el Pretore no aplicó el baremo aprobado por el Decreto Ministerial nº 585/94.

14 Pronunciándose sobre un recurso de casación, la Corte suprema di cassazione consideró que era ilegal no aplicar dicho baremo. Mediante sentencia nº 1363, de 29 de abril/6 de julio 1998, anuló la sentencia del Pretore di Pinerolo en lo relativo a las costas y devolvió el asunto a dicho órgano jurisdiccional para que se pronunciara sobre este punto.

15 El Pretore di Pinerolo señala que en el ordenamiento jurídico italiano existen dos corrientes jurisprudenciales opuestas en lo que atañe a si el baremo de honorarios de abogado, aprobado mediante el Decreto Ministerial nº 585/94, constituye o no un acuerdo restrictivo de la competencia con arreglo al artículo 85 del Tratado.

16 Según la primera corriente, las características de dicha normativa nacional son análogas a las de la regulación del sistema de arancel de los agentes de aduanas que fue objeto de la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 1998, Comisión/Italia (C-35/96, Rec. p. I-3851). El CNF es, desde este punto de vista, una asociación de empresas en el sentido del artículo 85, apartado 1, del Tratado y ninguna disposición legal exige que se tengan en cuenta criterios de interés general al fijar el baremo de honorarios de abogado. Por consiguiente, el juez está obligado a no aplicar dicho baremo.

17 Según la segunda corriente jurisprudencial, el baremo no es resultado de una decisión discrecional de la organización profesional de que se trata. La intervención de la autoridad pública desempeña un papel decisivo tanto en la fase de elaboración como en la de aprobación, de manera que la autoridad pública no delega su facultad en operadores privados para que éstos puedan fijar por sí mismos el baremo, lo que constituiría una infracción del artículo 85 del Tratado.

18 En este contexto el Pretore di Pinerolo decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Están comprendidos los acuerdos del CNF, aprobados mediante el [Decreto Ministerial] nº 585/94, que tienen por objeto la fijación de las tarifas (cuya aplicación es obligatoria) relativas a la actividad profesional de los abogados, en el ámbito de aplicación de la prohibición establecida en el artículo 85, apartado 1, del Tratado CE?

2) En caso de que se responda afirmativamente a la primera cuestión, ¿se aplican, a pesar de todo, en este caso concreto las disposiciones del artículo 85, apartado 3, del Tratado, que prevén que la prohibición no se aplique en determinados supuestos?»

Sobre la admisibilidad

19 El Gobierno italiano duda de la admisibilidad de la presente petición de decisión prejudicial.

20 En primer lugar, el Gobierno italiano expresa sus reservas acerca del carácter real del litigio principal.

21 Explica que, a raíz de la sentencia dictada por la Corte suprema di cassazione, la compañía de seguros del Sr. Arduino procedió al pago de los gastos ocasionados al Sr. Dessi. Habida cuenta de este pago, el actor civil renunció a seguir interviniendo en el proceso principal y el abogado del Sr. Arduino solicitó al Pretore di Pinerolo que sobreseyera el asunto. El Gobierno italiano considera que, en el estado actual del procedimiento, el litigio principal carece, por lo tanto, de objeto.

22 En estas circunstancias, el Gobierno italiano no comprende la insistencia del órgano jurisdiccional remitente en querer examinar la compatibilidad con el Derecho comunitario del baremo controvertido en el procedimiento principal. A su juicio, no puede descartarse que el Pretore di Pinerolo haya aprovechado la ocasión para resolver una cuestión que es objeto de controversia en Italia.

23 En segundo lugar, el Gobierno italiano considera que la resolución de remisión no describe de manera suficiente el contexto jurídico y fáctico en el que se han suscitado las cuestiones. Afirma que el Pretore di Pinerolo no ha indicado los motivos por los que no aplicó el baremo controvertido en el procedimiento principal.

24 A este respecto, procede recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia, en el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el artículo 177 del Tratado, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones prejudiciales se refieren a la interpretación del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (véanse, en particular, las sentencias de 15 de diciembre de 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, apartado 59, y de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra, C-379/98, Rec. p. I-2099, apartado 38).

25 Sin embargo, el Tribunal de Justicia también ha indicado que, en supuestos excepcionales, le corresponde examinar las circunstancias en las que el juez nacional se dirige a él, con objeto de verificar su propia competencia (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 1981, Foglia, 244/80, Rec. p. 3045, apartado 21). La negativa a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta evidente que la interpretación del Derecho comunitario solicitada no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (véanse, en particular, las sentencias antes citadas Bosman, apartado 61, y Preussen Elektra, apartado 39).

26 No ocurre así en el litigio principal.

27 En efecto, es necesario señalar que de los autos del procedimiento principal resulta que el asunto está todavía pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente y que el Gobierno italiano no ha aportado pruebas de que exista un acuerdo entre las partes sobre las costas que permita poner fin al litigio.

28 En lo que se refiere a la información facilitada en la resolución de remisión, de las observaciones presentadas por los Gobiernos de los Estados miembros y por la Comisión, con arreglo al artículo 20 del Estatuto CE del Tribunal de Justicia, se desprende que les ha servido para pronunciarse adecuadamente sobre las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia.

29 Por otra parte, la información contenida en la resolución de remisión fue completada por las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia. Todos estos elementos, recogidos en el informe para la vista, fueron comunicados a los Gobiernos de los Estados miembros y a las demás partes interesadas, quienes en la vista pudieron completar sus observaciones (véanse, en

este sentido, las sentencias de 21 de septiembre de 1999, Albany, C-67/96, Rec. p. I-5751, apartado 43, y Brentjens', asuntos acumulados C-115/97 a C-117/97, Rec. p. I-6025, apartado 42).

30 Por último, la información facilitada por el órgano jurisdiccional remitente, completada, en la medida de lo necesario, por los elementos antes citados, dan al Tribunal de Justicia un conocimiento suficiente del marco fáctico y normativo del litigio principal para poder interpretar las normas pertinentes del Tratado.

31 De cuanto precede se desprende que las cuestiones planteadas por el Pretore di Pinerolo son admisibles.

Sobre las cuestiones

32 Mediante sus cuestiones, que procede examinar de manera conjunta, el órgano jurisdiccional remitente solicita esencialmente que se dilucide si los artículos 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE) y 85 del Tratado se oponen a que un Estado miembro adopte una medida legislativa o reglamentaria que aprueba, basándose en un proyecto elaborado por un consejo de colegios de abogados, un baremo que fija los límites mínimos y máximos para los honorarios de los miembros de la profesión, cuando dicha medida estatal se adopta en el marco de un procedimiento como el previsto por la legislación italiana.

33 Con carácter previo, el Tribunal de Justicia señala que, por extenderse a todo el territorio de un Estado miembro, dicha medida estatal puede afectar al comercio entre los Estados miembros a los efectos del artículo 85, apartado 1, del Tratado (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Italia, antes citada, apartado 48).

34 Si bien, considerado en sí mismo, el artículo 85 del Tratado se refiere únicamente al comportamiento de las empresas y no a medidas legislativas o reglamentarias de los Estados miembros, no es menos cierto que, considerado en relación con el artículo 5 del Tratado, obliga a los Estados miembros a no adoptar ni mantener en vigor medidas, ni siquiera legislativas o reglamentarias, que puedan anular el efecto útil de las normas sobre la competencia aplicables a las empresas [sentencias de 21 de septiembre de 1988, Van Eycke, 267/86, Rec. p. 4769, apartado 16; de 17 de noviembre de 1993, Reiff, C-185/91, Rec. p. I-5801, apartado 14; de 9 de junio de 1994, Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, C-153/93, Rec. p. I-2517, apartado 14; de 5 de octubre de 1995, Centro Servizi Spediporto, C-96/94, Rec. p. I-2883, apartado 20, y Comisión/Italia, antes citada, apartado 53; véase asimismo, en lo que se refiere al artículo 86 del Tratado CE (actualmente artículo 82 CE), la sentencia de 16 de noviembre de 1977, GB-Inno-BM, 13/77, Rec. p. 2115, apartado 31].

35 Este Tribunal ha declarado que se infringen los artículos 5 y 85 del Tratado cuando un Estado miembro impone o favorece prácticas colusorias contrarias al artículo 85 o bien refuerza los efectos de tales prácticas colusorias, o bien retira el carácter estatal a su propia normativa, delegando en operadores privados la responsabilidad de tomar decisiones de intervención en materia económica (véanse las citadas sentencias, Van Eycke, apartado 16; Reiff, apartado 14; Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, apartado 14; Centro Servizi Spediporto, apartado 21, y Comisión/Italia, apartado 54).

36 A este respecto, el hecho de que un Estado atribuya a una organización profesional la elaboración de un proyecto de baremo de prestaciones no priva automáticamente al baremo finalmente establecido de su carácter estatal.

37 Así sucede cuando los miembros de la organización profesional pueden ser calificados como expertos independientes de los operadores económicos interesados y están obligados por imperativo legal a fijar los baremos tomando en consideración, no sólo los intereses de las empresas o asociaciones de empresas del sector que los ha designado, sino también el interés general y los intereses de las empresas de los demás sectores o de los usuarios de los servicios de que se trata (véanse, en este sentido, las sentencias Reiff, antes citada, apartados 17 a 19 y 24; Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft, antes citada, apartados 16 a 18 y 23; de 17 de octubre de 1995, DIP y otros, asuntos acumulados C-140/94 a C-142/94, Rec. p. I-3257, apartados 18 y 19, y Comisión/Italia, antes citada, apartado 44).

38 En el asunto principal, de la descripción del marco jurídico nacional se desprende que el Estado italiano obliga al CNF, compuesto exclusivamente de abogados elegidos por sus compañeros, a presentar cada dos años un proyecto de baremo de honorarios de abogado que fije límites mínimos y máximos. Aunque, en virtud del artículo 58 del Real Decreto-ley, los honorarios y compensaciones económicas deben fijarse en función del valor de los litigios, del grado del órgano que conoce de ellos y, en los procesos penales, de su duración, el Real Decreto-ley no establece realmente criterios relativos al interés general que el CNF deba tener en cuenta.

39 En tales circunstancias, la normativa nacional controvertida en el procedimiento principal no contiene disposiciones de procedimiento ni normas materiales para garantizar, con una probabilidad razonable, que, al elaborar el proyecto de baremo, el CNF se comporte como una parte desgajada de la autoridad pública que persiga fines de interés general.

40 Sin embargo, no consta que el Estado italiano haya renunciado a ejercer su facultad de decidir en último término o a controlar la aplicación del baremo, como confirman las circunstancias evocadas en el apartado 10 de la presente sentencia.

41 Por un lado, el CNF se limita a elaborar un proyecto de baremo que, como tal, carece de fuerza obligatoria. Si el Ministro no lo aprueba, el proyecto de baremo no entra en vigor y se sigue aplicando el anterior baremo aprobado. Por ello, el Ministro puede obligar al CNF a modificar el proyecto. Además, el Ministro está asistido por dos órganos públicos, el Consejo de Estado y el CIP, cuyo dictamen debe recabar antes de aprobar el baremo.

42 Por otro lado, el artículo 60 del Real Decreto-ley establece que la liquidación de los honorarios se lleva a cabo por vía judicial sobre la base de los criterios recogidos en el artículo 57 del Real Decreto-ley, teniendo en cuenta la gravedad y

el número de cuestiones tratadas. Además, en circunstancias excepcionales, el órgano jurisdiccional puede, mediante una decisión debidamente motivada, apartarse de los límites máximos y mínimos fijados con arreglo al artículo 58 del Real Decreto-ley.

43 En tales circunstancias, no cabe considerar que el Estado italiano haya delegado en operadores privados la responsabilidad de adoptar decisiones de intervención en materia económica, lo que tendría la consecuencia de privar de su carácter estatal a la normativa controvertida en el procedimiento principal. Por las razones expuestas en los apartados 41 y 42 de la presente sentencia, tampoco puede acusársele ni de imponer o favorecer prácticas colusorias contrarias al artículo 85 del Tratado ni de reforzar sus efectos.

44 Por consiguiente, procede responder a las cuestiones prejudiciales que los artículos 5 y 85 del Tratado no se oponen a que un Estado miembro adopte una medida legislativa o reglamentaria que aprueba, basándose en un proyecto elaborado por un consejo de colegios de abogados, un baremo que fija los límites mínimos y máximos para los honorarios de los miembros de la profesión, cuando dicha medida estatal se adopta en el marco de un procedimiento como el previsto por la legislación italiana.

Costas

45 Los gastos efectuados por los Gobiernos italiano, alemán, francés y finlandés, así como por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Pretore di Pinerolo mediante resolución de 13 de enero de 1999, declara:

Los artículos 5 y 85 del Tratado CE (actualmente artículos 10 CE y 81 CE) no se oponen a que un Estado miembro adopte una medida legislativa o reglamentaria que aprueba, basándose en un proyecto elaborado por un consejo de colegios de abogados, un baremo que fija los límites mínimos y máximos para los honorarios de los miembros de la profesión, cuando dicha medida estatal se adopta en el marco de un procedimiento como el previsto por el Real Decreto-ley nº 1578, de 27 de noviembre de 1933, en su versión modificada.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
Colneric	von Bahr	Gulmann
Edward	La Pergola	Puissochet
Wathelet	Schintgen	Skouris

Cunha Rodrigues

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de febrero de 2002.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias