SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 7 de noviembre de 2000 *

En el asunto C-168/98,

Gran Ducado de Luxemburgo, representado inicialmente por el Sr. N. Schmit, directeur des relations économiques internationales et de la coopération del ministère des Affaires étrangères, y posteriormente por el Sr. P. Steinmetz, directeur des affaires juridiques et culturelles del mismo Ministerio, en calidad de Agentes, asistidos por M^{e} J. Welter, Abogado de Luxemburgo, que designa como domicilio el despacho de este último, 100, boulevard de la Pétrusse,

parte demandante,

contra

Parlamento Europeo, representado inicialmente por los Sres. C. Pennera, jefe de división del Servicio Jurídico, y A. Baas, administrador del mismo Servicio, y posteriormente por los Sres. C. Pennera y J. Sant'Anna, administrador principal del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la Secretaría General del Parlamento Europeo, Kirchberg,

y

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. M.C. Giorgi, Consejero Jurídico, y el Sr. F. Anton, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes,

* Lengua de procedimiento: francés.

que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. A. Morbilli, Director General de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

partes demandadas,

apoyados por

Reino de España, representado por la Sra. M. López-Monís Gallego, Abogado del Estado, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de España, 4-6, boulevard E. Servais,

por

Reino de los Países Bajos, representado por el Sr. M.A. Fierstra, hoofd van de dienst Europees recht del Ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente, Bezuidenhoutseweg, 67, La Haya,

por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, asistido por el Sr. D. Anderson, Barrister, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

y por

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. A. Caeiro, Consejero Jurídico principal, y B. Mongin, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto un recurso de anulación contra 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 (DO L 77, p. 36),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por el Sr. G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; los Sres. C. Gulmann (Ponente), A. La Pergola, M. Wathelet y V. Skouris, Presidentes de Sala, y los Sres. D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón y R. Schintgen y la Sra. F. Macken, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 25 de enero de 2000, durante la cual el Gran Ducado de Luxemburgo estuvo representado por el Sr. P. Steinmetz, asistido por M^{e} J. Welter; el Parlamento, por el Sr. C. Pennera; el Consejo, por el Sr. F. Anton; el Reino de España, por la Sra. M. López-Monís Gallego; el Reino de los Países Bajos, por la Sra. J. van Bakel, assistent juridisch adviseur del Ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente; el Reino Unido, por el Sr. J.E. Collins, asistido por el Sr. M. Hoskins, Barrister, y la Comisión, por el Sr. B. Mongin,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 24 de febrero de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 4 de mayo de 1998, el Gran Ducado de Luxemburgo solicitó, con arreglo al artículo 173, párrafo primero, del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, párrafo primero, tras su modificación), la anulación de 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 (DO L 77, p. 36).

2 Mediante autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 16 de septiembre, 19 de octubre, 11 de noviembre y 9 de diciembre de 1998, se admitió la intervención del Reino de España, de la Comisión de las Comunidades Europeas, del Reino de los Países Bajos y del Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea.

La Directiva 98/5

3 La Directiva 98/5 se adoptó conforme al procedimiento previsto en el artículo 189 B del Tratado CE (actualmente artículo 251 CE, tras su modificación), tomando como base el artículo 49 del Tratado CE (actualmente artículo 40 CE, tras su modificación), en la medida en que contiene disposiciones relativas al ejercicio por cuenta ajena de la profesión de abogado, y el artículo 57, apartados 1 y 2, frases primera y tercera, del Tratado CE (actualmente

artículo 47 CE, apartados 1 y 2, frases primera y tercera, tras su modificación), en la medida en que regula su ejercicio por cuenta propia.

4 El artículo 2, párrafo primero, de esta Directiva establece que los abogados tienen derecho a ejercer con carácter permanente, en cualquier otro Estado miembro y con su título profesional de origen, las actividades relacionadas con la abogacía a que se refiere el artículo 5.

5 El artículo 5, apartado 1, del mismo texto legal dispone que los abogados que ejercen con su título profesional de origen desempeñarán las mismas actividades profesionales que los abogados que ejercen con el título pertinente del Estado miembro de acogida y, en particular, podrán prestar asesoramiento jurídico en materia de Derecho de su Estado miembro de origen, de Derecho comunitario, de Derecho internacional y de Derecho del Estado miembro de acogida.

6 No obstante, el artículo 5, apartado 2, reserva a los Estados miembros que en su territorio autoricen a una determinada categoría de abogados a extender instrumentos que habiliten para la administración de bienes de personas fallecidas o relativos a la creación o cesión de derechos reales sobre inmuebles, que en otros Estados miembros se reservan a profesiones distintas de la de abogado, la posibilidad de excluir de dichas actividades a los abogados que ejercen con su título profesional de origen expedido en uno de estos últimos Estados miembros. El artículo 5, apartado 3, añade que, para el ejercicio de las actividades relativas a la representación y la defensa procesal de un cliente y en la medida en que la legislación del Estado miembro de acogida reserve estas actividades a los abogados que ejercen con el título profesional de dicho Estado, este último puede exigir que los abogados que ejercen con su título profesional de origen actúen concertadamente, bien con un abogado que ejerza ante el órgano jurisdiccional de que se trate, que, en su caso, sería responsable ante este último, o bien con un «avoué» que ejerza ante dicho órgano. Por otra parte, permite que los Estados miembros establezcan, con vistas a garantizar el funcionamiento correcto de la administración de justicia, normas específicas para actuar ante los Tribunales Supremos, tales como el recurso a abogados especializados.

7 Los artículos 3, 4, 6 y 7 contienen, respectivamente, normas relativas a:

— la inscripción ante la autoridad competente de los abogados que deseen ejercer en un Estado miembro distinto de aquel en el que hayan obtenido su título profesional;

— la denominación del título profesional utilizado por el abogado que ejerce con su título profesional de origen;

— las normas profesionales y deontológicas aplicables;

— el procedimiento disciplinario.

8 El artículo 10, apartado 1, prevé que los abogados que ejercen con su título profesional de origen que justifiquen una actividad efectiva y regular de una duración mínima de tres años en el Estado miembro de acogida en el ámbito del Derecho de dicho Estado, incluido el Derecho comunitario, pueden acceder a la profesión de abogado en el Estado miembro de acogida sin necesidad de satisfacer el requisito de efectuar un período de prácticas de una duración máxima de tres años o de someterse a una prueba de aptitud, requisitos contemplados en el artículo 4, apartado 1, letra b), de la Directiva 89/48/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años (DO 1989, L 19, p. 16).

9 El artículo 10, apartado 3, de la Directiva 98/5 establece que los abogados que ejercen con su título profesional de origen que justifiquen una actividad efectiva y regular de una duración mínima de tres años en el Estado miembro de acogida, pero de menor duración en materias relativas al Derecho de dicho Estado miembro, pueden conseguir también que la autoridad competente de dicho Estado miembro, tomando en consideración una serie de elementos adicionales, permita su acceso a la profesión de abogado del Estado miembro de acogida y el derecho a ejercerla con el título profesional apropiado correspondiente a dicha profesión en este Estado miembro sin estar obligado a cumplir los requisitos de efectuar un período de adaptación o someterse a una prueba de aptitud mencionados en el artículo 4, apartado 1, letra b), de la Directiva 89/48.

10 El artículo 10, apartado 2, reserva a los abogados que ejercen con su título profesional de origen en un Estado miembro de acogida la posibilidad de solicitar, en cualquier momento, el reconocimiento de su título en virtud de la Directiva 89/48, con objeto de acceder a la profesión de abogado del Estado miembro de acogida y de ejercerla con el título profesional correspondiente a esta profesión en dicho Estado miembro.

11 Los artículos 11 y 12 regulan el ejercicio en grupo de la profesión de abogado.

12 Cuando en el Estado miembro de acogida se autoriza el ejercicio en grupo a los abogados que desarrollan su actividad con el título profesional pertinente, el artículo 11 permite, con ciertas reservas, a los abogados que ejercen en dicho Estado con su título profesional de origen:

— desempeñar sus actividades profesionales en una sucursal o agencia del grupo al que pertenecen en su Estado miembro de origen;

— acceder a una forma de ejercicio en grupo, cuando procedan de un mismo grupo o de un mismo Estado miembro de origen;

— ejercer en grupo con otros abogados que ejercen también con su título profesional de origen, procedentes de Estados miembros distintos, y/o con abogados del Estado miembro de acogida.

13 El artículo 12 prevé que los abogados que ejercen en grupo pueden mencionar la denominación del grupo del que forman parte en el Estado miembro de origen y que el Estado miembro de acogida tiene la posibilidad de exigir que se indiquen, además de dicha denominación, la forma jurídica del grupo en el Estado miembro de origen y/o los nombres de los miembros del grupo que ejercen en el Estado miembro de acogida.

Sobre el fondo

14 El Gran Ducado de Luxemburgo formula tres motivos de anulación basados, respectivamente, en una infracción del artículo 52, párrafo segundo, del Tratado CE (actualmente artículo 43 CE, párrafo segundo, tras su modificación); en una infracción del artículo 57, apartado 2, segunda frase, del Tratado, y en una infracción del artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE).

15 En apoyo de sus motivos, invoca los artículos 2, 5 y 11 de la Directiva 98/5, relativos, respectivamente, al derecho del abogado migrante a ejercer con su título profesional de origen, al ámbito de actividad de dicho abogado y al ejercicio en grupo de la profesión.

Sobre la infracción del artículo 52, párrafo segundo, del Tratado

16 El motivo basado en el artículo 52, párrafo segundo, del Tratado se divide en dos partes, la primera relativa al establecimiento de una diferencia de trato entre nacionales y migrantes y la segunda, a un menoscabo del interés general de protección de los consumidores, por un lado, y de buena administración de la justicia, por otro.

Sobre la primera parte

17 El Gran Ducado de Luxemburgo sostiene que el artículo 52, párrafo segundo, del Tratado establece un principio de asimilación entre el trabajador por cuenta propia migrante y su homólogo nacional. Esta norma del trato nacional implica, según el Estado demandante, que la igualdad o la no discriminación deben apreciarse en relación con la legislación del Estado miembro de acogida, no con la del Estado miembro de procedencia o de origen del trabajador por cuenta propia migrante, y que el derecho de establecimiento no puede reconocerse vulnerando principios imperativos que regulan las profesiones por cuenta propia, comunes a los Derechos de los distintos Estados miembros.

18 La parte demandante alega que, si bien la armonización puede justificar la dispensa de todo control de los conocimientos en materia de Derecho internacional, de Derecho comunitario y en el ámbito del Derecho del Estado miembro de origen, no cabe pensar en tal dispensa por lo que respecta al Derecho nacional del Estado miembro de acogida. En efecto, sostiene, los conocimientos que deben adquirirse en Derecho nacional no son idénticos, ni siquiera muy similares, en los distintos Estados miembros, a diferencia de los conocimientos adquiridos en el marco de otras formaciones; además, la especificidad de los conocimientos en Derecho nacional fue reconocida por la Directiva 89/48.

19 El Gran Ducado de Luxemburgo recuerda que el artículo 52 del Tratado constituye una expresión particular del principio general de igualdad de trato.

20 Pues bien, al suprimir toda obligación de formación previa en el Derecho del Estado miembro de acogida y al permitir que los abogados migrantes ejerzan dicho Derecho, la Directiva 98/5 crea, según el Gran Ducado de Luxemburgo, una diferencia de trato entre nacionales y migrantes injustificada con arreglo a aquella disposición del Tratado, que no autoriza al legislador comunitario a eliminar, en el marco de una Directiva que no se refiere a la armonización de las condiciones de formación, una exigencia de capacitación previa.

21 La parte demandante añade que, de esta misma manera, la Directiva 98/5 niega la diferencia esencial que existe, y que debe mantenerse, entre establecimiento y prestación de servicios, en la medida en que la propia 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 (DO L 78, p. 17; EE 06/01, p. 224), permite al abogado prestador ejercer el Derecho del Estado miembro de acogida sin necesidad de justificar que conoce dicho Derecho.

22 El Parlamento y el Consejo, apoyados por las partes coadyuvantes, niegan la existencia de una discriminación en sentido inverso. Consideran que los abogados que ejercen con su título profesional de origen y los abogados que ejercen con el título profesional del Estado miembro de acogida se encuentran en dos situaciones distintas, puesto que los primeros quedan sujetos a diversas restricciones respecto a las condiciones de ejercicio de su actividad. En cualquier caso, la fijación de límites al proceso de liberalización del acceso a las actividades por cuenta propia no forma parte de las funciones del artículo 52 del Tratado.

23 A este respecto, ha de señalarse que la prohibición de discriminación establecida por esta última disposición no es sino la expresión específica del principio general

de igualdad que, dado que forma parte de los principios fundamentales del Derecho comunitario, debe ser respetado por el legislador comunitario y que exige que las situaciones comparables no reciban un trato diferente, a no ser que éste se justifique objetivamente (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, C-280/93, Rec. p. I-4973, apartado 67, y de 15 de abril de 1997, Bakers of Nailsea, C-27/95, Rec. p. I-1847, apartado 17).

24 En el presente asunto, ha de indicarse que el legislador comunitario no violó dicho principio, puesto que las situaciones del abogado migrante que ejerce con su título profesional de origen, por un lado, y del abogado que ejerce con el título profesional del Estado miembro de acogida, por otro, no son comparables.

25 En efecto, a diferencia del segundo, que puede desempeñar todas las actividades abiertas o reservadas por el Estado miembro de acogida a la profesión de abogado, al primero pueden prohibírsele determinadas actividades y, en el ámbito de la representación y la defensa procesal de un cliente, imponérsele determinadas obligaciones.

26 Así, el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 98/5 permite, bajo determinadas condiciones, que el Estado miembro de acogida excluya del ámbito de actividad del abogado migrante que ejerce con su título profesional de origen la posibilidad de extender instrumentos que habiliten para la administración de bienes de personas fallecidas o relativos a la creación o cesión de derechos reales sobre inmuebles.

27 Igualmente, el artículo 5, apartado 3, párrafo primero, permite al Estado miembro de acogida, bajo determinadas condiciones, exigir que los abogados que ejercen con su título profesional de origen actúen concertadamente, bien con un abogado que ejerza con el título profesional de este Estado ante el órgano

jurisdiccional de que se trate, o bien con un «avoué» que ejerza ante dicho órgano. El párrafo segundo del mismo artículo autoriza a los Estados miembros a establecer normas específicas para actuar ante los Tribunales Supremos, tales como el recurso a abogados especializados.

28 Además, ha de destacarse que, a tenor del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 98/5, los abogados que ejercen en un Estado miembro con su título profesional de origen están obligados a hacerlo con dicho título, que «deberá estar expresado [...] de forma inteligible y que evite cualquier confusión con el título profesional del Estado miembro de acogida».

29 Por consiguiente, el motivo basado en la existencia de discriminaciones en perjuicio del abogado que ejerce con el título profesional del Estado miembro de acogida carece de fundamento. En consecuencia, ha de desestimarse la primera parte del primer motivo.

Sobre la segunda parte

30 El Gran Ducado de Luxemburgo afirma que su impugnación de la validez de la Directiva 98/5 se formula en interés de los consumidores y en el de la buena administración de justicia. Destaca que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, 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 consumidores finales de los servicios jurídicos y a la buena administración de justicia (sentencia de 12 de diciembre de 1996, Reisebüro Broede, C-3/95, Rec. p. I-6511, apartado 38). Pues bien, al suprimir toda obligación de formación en el Derecho del Estado miembro de acogida, la Directiva 98/5 menoscaba, según la parte demandante, el interés general, en particular el de protección de los consumidores, perseguido por los distintos Estados miembros a través de la exigencia de la adquisición de una capacitación definida por vía legislativa para el acceso a la profesión de abogado y para su ejercicio. A este respecto, admitir la adquisición de la formación mediante el ejercicio implica necesariamente que el ejercicio precede a la formación. Además, siempre según la parte demandante, suponer que el abogado que ejerce con su título profesional de origen no

practicará el Derecho nacional del Estado de acogida, que no conoce, pasa por alto las exigencias imperativas que excluyen que se asuma dicho riesgo, puesto que la entidad de este último no debe influir en la apreciación de su carácter inaceptable.

31 El Parlamento y el Consejo, apoyados por las partes coadyuvantes, consideran que la Directiva 98/5 tuvo en cuenta razones imperiosas de interés general, en particular de protección de los consumidores, en sus artículos 4, 5, 6 y 7. El Parlamento y el Reino Unido destacan que, con arreglo a las normas deontológicas, los abogados están obligados, en cualquier caso, a no tratar los asuntos respecto a los cuales les consta o debería constarles que escapan a su competencia, y que cualquier incumplimiento de esta norma constituye una falta disciplinaria.

32 Debe señalarse que, cuando no intervenga la Comunidad, los Estados miembros pueden imponer, siempre que se cumplan ciertos requisitos, medidas nacionales que persigan un objetivo legítimo compatible con el Tratado y que se justifiquen por razones imperiosas de interés general, entre las que se incluye la protección de los consumidores. Por consiguiente, pueden, en determinadas circunstancias, adoptar o mantener medidas que obstaculicen la libre circulación. Precisamente son éstos los obstáculos cuya eliminación por la Comunidad autoriza el artículo 57, apartado 2, del Tratado, para facilitar el acceso a las actividades por cuenta propia y su ejercicio. A la hora de adoptar medidas en este sentido, el legislador comunitario tiene en cuenta el interés general perseguido por los diferentes Estados miembros y adopta un nivel de protección de este interés que parezca aceptable en la Comunidad (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de mayo de 1997, Alemania/Parlamento y Consejo, C-233/94, Rec. p. I-2405, apartados 16 y 17). Para la determinación del nivel de protección aceptable, dispone de un margen de apreciación.

33 En el caso de autos, ha de indicarse que varias disposiciones de la Directiva 98/5 contienen normas destinadas a la protección de los consumidores y a la buena administración de justicia.

34 Así, el artículo 4 prevé que los abogados migrantes que ejercen con su título profesional de origen están obligados a hacerlo con dicho título, de manera que el consumidor queda informado de que el profesional al que confía la defensa de sus intereses no ha obtenido su capacitación en el Estado miembro de acogida y su formación inicial no ha incluido necesariamente el Derecho nacional de dicho Estado.

35 Como se ha destacado anteriormente, el artículo 5, apartados 2 y 3, permite, siempre que se cumplan ciertos requisitos, que el Estado miembro de acogida prohíba determinadas actividades al abogado migrante y le imponga, en el ámbito de la representación y la defensa procesal de un cliente, ciertas obligaciones.

36 El artículo 6, apartado 1, somete a los abogados que ejercen con su título profesional de origen no sólo a las normas profesionales y deontológicas a las que están sujetos en su Estado miembro de origen, sino también a las mismas reglas profesionales y deontológicas que rigen para los abogados que ejercen con el título profesional del Estado miembro de acogida, con respecto a todas las actividades realizadas en el territorio de dicho Estado.

37 El artículo 6, apartado 3, permite que el Estado miembro de acogida imponga a los abogados que ejercen con su título profesional de origen la suscripción de un seguro de responsabilidad profesional o la afiliación a un fondo de garantía profesional, con arreglo a las normas que establezca en su territorio, a menos que los abogados afectados estén cubiertos por un seguro o una garantía suscrita con arreglo a las normas del Estado miembro de origen, sin perjuicio de la posibilidad de exigir, en caso de equivalencia parcial, la suscripción de un seguro o una garantía complementarios.

38 Con arreglo al artículo 7, apartado 1, en caso de que un abogado que ejerce con su título profesional de origen incumpla las obligaciones vigentes en el Estado miembro de acogida, han de aplicarse las normas de procedimiento disciplinario, las sanciones disciplinarias y los recursos previstos en dicho Estado.

39 El artículo 7, apartados 2 y 3, prevé, en materia disciplinaria, obligaciones de información recíproca y de cooperación entre la autoridad competente del Estado miembro de origen y la del Estado miembro de acogida.

40 El artículo 7, apartado 4, añade que la autoridad competente del Estado miembro de origen ha de decidir, de conformidad con sus propias normas sustantivas y procesales, acerca del curso que deba darse a la decisión que la autoridad competente del Estado miembro de acogida haya adoptado en el ámbito disciplinario con respecto a un abogado que ejerce con su título profesional de origen.

41 Finalmente, el artículo 7, apartado 5, dispone que la retirada temporal o definitiva de la autorización para ejercer la profesión por parte de la autoridad competente del Estado miembro de origen implica automáticamente para el abogado afectado la prohibición temporal o definitiva de ejercer con su título profesional de origen en el Estado miembro de acogida.

42 Por otra parte, ha de señalarse que, efectivamente, las normas deontológicas aplicables a los abogados contienen la mayor parte de las veces, siguiendo el ejemplo del artículo 3.1.3 del código deontológico adoptado por el Consejo de los Colegios de Abogados de la Unión Europea (CCBE), una obligación, sancionada disciplinariamente, de no tratar asuntos respecto a los cuales los profesionales de que se trata saben, o deberían saber, que escapan a su competencia, sin perjuicio de la aplicación de las normas de responsabilidad aplicables.

43 Por consiguiente, con vistas a facilitar el ejercicio de la libertad fundamental de establecimiento de una determinada categoría de abogados migrantes, el legislador comunitario prefirió, antes que un sistema de control *a priori* de la capacitación en el Derecho nacional del Estado miembro de acogida, un régimen que incluye una información al consumidor, una serie de limitaciones al alcance o a las formas de ejercicio de determinadas actividades de la profesión, una serie de normas profesionales y deontológicas que deben ser observadas, una obligación de seguro y un régimen disciplinario en el que intervienen las autoridades

competentes del Estado miembro de origen y del Estado miembro de acogida. No suprimió la obligación de conocimiento del Derecho nacional aplicable en los expedientes tratados por el abogado afectado, sino que únicamente dispensó a este último de la justificación previa de dicho conocimiento. Así, admitió, en su caso, la asimilación progresiva de conocimientos a través de la práctica, asimilación facilitada por la experiencia adquirida en otros Derechos en el Estado miembro de origen. También pudo tener en cuenta el efecto disuasorio del régimen disciplinario y el de la responsabilidad profesional.

44 Al decidir así sobre el modo y el nivel de protección de los consumidores y de garantía de la buena administración de justicia, no rebasó los límites de su facultad de apreciación.

45 En consecuencia, la segunda parte del primer motivo debe igualmente ser desestimada.

Sobre la infracción del artículo 57, apartado 2, segunda frase, del Tratado

46 En el marco de su segundo motivo, el Gran Ducado de Luxemburgo sostiene que la Directiva 98/5 no debería haber sido adoptada por mayoría cualificada conforme al procedimiento previsto en el artículo 189 B del Tratado, sino por unanimidad, de conformidad con el artículo 57, apartado 2, segunda frase, del Tratado.

47 Recuerda el tenor literal del artículo 57, apartado 2, del Tratado:

«Con el mismo fin [facilitar el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio], el Consejo adoptará [...] directivas para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas. Será necesaria la unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, para aquellas directivas cuya ejecución en un Estado miembro al menos implique una modificación de los principios legales vigentes relativos al régimen de las profesiones en lo que se refiere a la formación y a las condiciones de acceso a las mismas de las personas físicas. En los demás casos, el Consejo decidirá con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B.»

48 En su opinión, en varios Estados miembros, la Directiva 98/5 modifica precisamente, a través de sus artículos 2, 5 y 11, principios de gran importancia existentes en relación con la formación y el acceso de las personas físicas a la profesión de abogado.

49 Por lo que respecta a la formación, la modificación es, según el Gran Ducado de Luxemburgo, manifiesta, puesto que ya no se exige una formación previa en el Derecho del Estado miembro de acogida ni un reconocimiento de la equivalencia tras una prueba de aptitud.

50 Por lo que al acceso de refiere, siempre según la parte demandante, los principios que lo regulan también quedan modificados por la Directiva 98/5, ya que ésta:

— autoriza, en sus artículos 2 y 5, el ejercicio pleno de la profesión de abogado con el título profesional de origen, cosa que anteriormente era imposible en la mayor parte de los Estados miembros, y elimina, para los abogados migrantes, la obligación de adquirir conocimientos en el Derecho del Estado miembro de acogida;

— liberaliza, en su artículo 11, el ejercicio en grupo de la profesión de abogado, incluso en Estados miembros que no autorizan esta forma de ejercicio ni esta forma de acceso.

51 La parte demandante destaca, de manera particular, que la Directiva 98/5 pone fin al principio legislativo de control de los conocimientos de Derecho luxemburgués de todo candidato a la profesión de abogado, en menoscabo de la protección de los consumidores.

52 El Consejo y el Parlamento afirman que el artículo 57, apartado 2, segunda frase, del Tratado debe recibir una interpretación restrictiva por tratarse de una disposición por la que se introduce una excepción al procedimiento común. Consideran que en el presente asunto no se reúnen los requisitos para la aplicación de esta disposición. El Parlamento, apoyado por el Reino de España, destaca que la Directiva 98/5 establece el principio de un reconocimiento mutuo de los títulos profesionales adquiridos conforme al procedimiento previsto por cada Estado miembro, para garantizar el derecho de establecimiento de los abogados, en virtud de uno de estos títulos, en todo el territorio comunitario. De ello deduce que, en esta medida, el acto impugnado entra dentro del ámbito de aplicación del artículo 57, apartado 1, del Tratado. Por su parte, la Comisión alega que la Directiva 98/5 establece un mecanismo de reconocimiento mutuo de las autorizaciones para ejercer, incluido en cuanto tal, en el ámbito de aplicación del artículo 57, apartados 1 y 2, frases primera y tercera, del Tratado.

53 Por lo que respecta al ejercicio en grupo de la profesión de abogado, el Consejo, el Reino de los Países Bajos y la Comisión afirman que constituye, en cualquier caso, una de las formas de ejercicio de la profesión, no un principio legislativo relativo al acceso a ésta.

54 Procede recordar que el artículo 57, apartado 1, del Tratado dispone:

«A fin de facilitar el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B, adoptará directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos.»

55 Ha de señalarse también que la Directiva 98/5, que efectivamente tiene por objeto facilitar, en particular, el ejercicio por cuenta propia de la profesión de abogado, reconoce, en sus artículos 2 y 5, sin perjuicio de determinadas excepciones, el derecho de todo abogado a ejercer con carácter permanente, en cualquier otro Estado miembro y con su título profesional de origen, las mismas actividades profesionales que el abogado que ejerce con el título profesional pertinente del Estado miembro de acogida, incluida la de asesoramiento en el Derecho nacional de dicho Estado.

56 De esta manera, crea un mecanismo de reconocimiento mutuo de los títulos profesionales de los abogados migrantes que desean ejercer con su título profesional de origen. Este mecanismo completa el establecido por la Directiva 89/48, que tiene por objeto, por lo que a los abogados se refiere, permitir el ejercicio sin limitaciones de la profesión con el título profesional del Estado miembro de acogida.

57 Así pues, en contra de lo que afirma el Gran Ducado de Luxemburgo, los artículos 2 y 5 de la Directiva 98/5 pertenecen al ámbito de aplicación del artículo 57, apartado 1, del Tratado, no al del apartado 2, segunda frase, de ese mismo artículo.

58 Por consiguiente, la alegación basada en una modificación de principios legales vigentes relativos al régimen de las profesiones en el sentido del artículo 57,

apartado 2, segunda frase, del Tratado, modificación que habría exigido la adopción por unanimidad de la Directiva 98/5, carece de pertinencia por lo que respecta a los artículos 2 y 5 de esta última.

59 Por lo que se refiere al artículo 11 de la Directiva 98/5, relativo al ejercicio en grupo de la profesión de abogado, basta señalar que no regula un requisito para acceder a la profesión de abogado, sino una forma de ejercicio de ésta. Además, como destacan el Parlamento, el Consejo, el Reino de España y la Comisión, esta disposición no obliga al Estado miembro de acogida a admitir dicha forma si no permite el ejercicio en grupo para los abogados que ejercen con el título profesional pertinente. En consecuencia, las normas relativas al ejercicio en grupo se adoptaron conforme a Derecho tomando como base el artículo 57, apartado 2, frases primera y tercera, del Tratado.

60 De las consideraciones anteriores resulta que ha de desestimarse el segundo motivo.

Sobre la infracción del artículo 190 del Tratado

61 El Gran Ducado de Luxemburgo sostiene que la Directiva 98/5 incumple la obligación de motivación formulada en el artículo 190 del Tratado, dado que no contiene una justificación seria del abandono de toda exigencia de capacitación previa en el Derecho nacional del Estado miembro de acogida. Añade que la Directiva tampoco explica la necesidad de admitir, por un lado, un acceso inmediato con plenitud de competencia desde el primer día, incluso en Derecho nacional, para los abogados que ejercen con su título profesional de origen y, por otro, un ejercicio ulterior ilimitado con dicho título. Por último, la parte demandante considera que la motivación de los considerandos tercero, cuarto y decimocuarto es parcialmente contradictoria. En su opinión, el contenido de tales considerandos, que se refieren al objetivo de la obtención por el abogado migrante, pasado un tiempo, del título profesional del Estado miembro de acogida, se contradice con la decisión de legitimar el ejercicio con el título profesional de origen sin limitación temporal.

62 Procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, el alcance de la obligación de motivación depende de la naturaleza del acto de que se trate y que, cuando se trata de actos destinados a una aplicación general, puede limitarse a indicar, por una parte, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otra parte, los objetivos generales que se propone alcanzar. Si el acto impugnado pone de manifiesto la parte esencial del fin perseguido por la Institución, es excesivo pretender la motivación específica de cada una de las decisiones técnicas que ella adopta (véase, entre otras, la sentencia de 19 de noviembre de 1998, Reino Unido/Consejo, C-150/94, Rec. p. I-7235, apartados 25 y 26).

63 En el caso de autos, la Directiva 98/5 contiene una descripción coherente y suficiente de la situación de conjunto que llevó a su adopción:

— La supresión de los obstáculos a la libre circulación de personas y servicios entre los Estados miembros constituye uno de los objetivos de la Comunidad. Dicha libertad implica en particular, para los nacionales de los Estados miembros, la facultad de ejercer una profesión, por cuenta propia o ajena, en un Estado miembro distinto de aquel en que hayan adquirido su título profesional (primer considerando).

— Un abogado plenamente cualificado en un Estado miembro puede ya, de conformidad con la Directiva 89/48, solicitar el reconocimiento de su título para establecerse en otro Estado miembro a fin de integrarse en la profesión de abogado del Estado miembro de acogida y ejercer en éste con el título profesional de dicho Estado miembro (segundo considerando).

— En el ámbito de la prestación de servicios, la Directiva 77/249 permite ya, con algunas reservas, que los abogados de un Estado miembro ejerzan su actividad en otro Estado miembro, prestando asesoramiento en materia de Derecho de su Estado miembro de origen, de Derecho comunitario, de Derecho internacional y de Derecho del Estado miembro de acogida (décimo considerando).

— Sólo algunos Estados miembros autorizan en su territorio el ejercicio de las actividades de abogado, en forma distinta a la prestación de servicios, por abogados procedentes de otros Estados miembros que ejercen con su título profesional de origen. No obstante, en los Estados miembros en que existe dicha posibilidad, ésta reviste formas muy distintas y dicha diversidad de situaciones se traduce en desigualdades y distorsiones de la competencia entre los abogados de los Estados miembros y constituye un obstáculo a la libre circulación (sexto considerando).

64 La Directiva 98/5 contiene también una indicación de los objetivos generales que pretende alcanzar:

— Los abogados plenamente cualificados que no se integren rápidamente en la profesión del Estado miembro de acogida, en particular tras superar una prueba de aptitud como la prevista en la Directiva 89/48, deben poder obtener dicha integración pasado un cierto período de ejercicio profesional en el Estado miembro de acogida con su título profesional de origen, o bien continuar su actividad con su título profesional de origen (tercer considerando).

— Una acción a escala comunitaria en esta materia está destinada, por un lado, a ofrecer a los abogados una vía de integración en la profesión en un Estado miembro de acogida más fácil que el sistema general de reconocimiento y, por otro, a atender a las necesidades de asesoramiento de los usuarios del Derecho en sus operaciones comerciales transfronterizas (quinto considerando).

— También está dirigida a resolver los problemas relacionados con la distorsión de la competencia y con el obstáculo a la libre circulación que resulta de las

muy diferentes formas de ejercicio de la profesión con el título profesional de origen en los Estados miembros que autorizan ya dicho ejercicio (sexto considerando).

— La Directiva tiene por objeto garantizar la correcta información de los consumidores, al disponer que los abogados no integrados en la profesión del Estado miembro de acogida están obligados a ejercer en dicho Estado con su título profesional de origen (noveno considerando).

65 Así pues, el legislador comunitario cumplió, en el marco de la adopción de un acto de alcance general, con la obligación de motivación establecida en el artículo 190 del Tratado.

66 El cumplimiento de esta obligación no le exigía motivar especialmente la decisión que tomó, con el fin de alcanzar sus objetivos generales, respecto a la dispensa de justificación de capacitación previa en el Derecho nacional del Estado miembro de acogida, así como a la concesión del correspondiente derecho de ejercicio inmediato de la profesión en el ámbito de dicho Derecho. Tampoco estaba obligado a motivar especialmente la decisión, tomada con el mismo objetivo, de no limitar en el tiempo el derecho a ejercer en el Estado miembro de acogida con el título profesional de origen. Por lo demás, el legislador comunitario no está obligado a fijar límites temporales a una medida destinada a facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento, en la medida en que, por definición, esta libertad exige que sea posible participar de forma estable y continua en la vida económica del Estado miembro de acogida.

67 Por último, no puede afirmarse que exista contradicción alguna entre, por un lado, los considerandos que se refieren al objetivo de la obtención por el abogado migrante, pasado un tiempo, del título profesional del Estado miembro de

acogida y, por otro, la decisión del legislador comunitario de autorizar por tiempo ilimitado el ejercicio con el título profesional de origen. En efecto, ambos tipos de ejercicio de la profesión están sometidos a regímenes distintos, imponiéndose al segundo limitaciones propias que se añaden a la dispensa de justificación de capacitación previa en el Derecho nacional del Estado miembro de acogida. Además, como se ha destacado anteriormente, una medida comunitaria destinada a facilitar la libertad de establecimiento no exige una limitación de su efecto en el tiempo.

68 Por lo tanto, procede desestimar igualmente el tercer motivo.

69 Puesto que no ha sido acogido ninguno de los tres motivos invocados, el recurso ha de ser finalmente desestimado.

Costas

70 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Gran Ducado de Luxemburgo y al haberlo solicitado el Parlamento y el Consejo, procede condenarlo en costas. A tenor del artículo 69, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las Instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. Así pues, el Reino de España, el Reino de los Países Bajos, el Reino Unido y la Comisión soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.**

3) **El Reino de España, el Reino de los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comisión de las Comunidades Europeas soportarán sus propias costas.**

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris Edward

Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de noviembre de 2000.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias