

R. CASACION núm.: 5191/2022

Ponente: Excm. Sra. D.^a Berta María Santillán Pedrosa

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Tercera
Sentencia núm. 1517/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. José Luis Gil Ibáñez

D.^a Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.^a Pilar Cancer Minchot

D.^a Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 24 de noviembre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 5191/2022 interpuesto por Dña. [REDACTED], representada por la Procuradora Dña. María Eugenia Díaz Sepúlveda y defendida por el Letrado D. Alfredo Solana López, contra la sentencia dictada en fecha 9 de marzo de 2022 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestima el recurso contencioso-administrativo tramitado con el número 687/2020.



Como parte recurrida se ha personado el CONSEJO GENERAL DE PROCURADORES DE LOS TRIBUNALES DE ESPAÑA, representado por el Procurador D. Ramiro Reynolds Martínez y defendido por el Letrado D. Clemente Sánchez-Garnica Gómez.

Ha sido ponente la Excm.a Sra. D.^a Berta María Santillán Pedrosa.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Dña. [REDACTED] interpuso en su propio nombre y representación recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Pleno del Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España adoptado en fecha 24 de julio de 2020, que ratificó la propuesta de resolución presentada por el Comité Ejecutivo de dicho Consejo General por la que se desestima el recurso formulado contra el Acuerdo del Pleno de dicha Corporación de 22 de diciembre de 2017 que modificó parcialmente el Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales, modificando el artículo 9 e introduciendo el artículo 28 bis.

El recurso contencioso-administrativo se tramitó como procedimiento ordinario con el número 687/2020, del que conoció la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que dictó sentencia en fecha 9 de marzo de 2022, desestimando las pretensiones de la recurrente. Sentencia que tiene la siguiente parte dispositiva:

"Que debemos desestimar y desestimamos el recurso interpuesto por la representación procesal de D^a [REDACTED], Procuradora de los Tribunales y actuando en nombre propio contra el Acuerdo del Pleno del Consejo General de Procuradores de los Tribunales, del 24 de julio de 2020 que ratificó la propuesta de Resolución presentada por el Comité Ejecutivo de dicho Consejo General, por la que desestima el recurso formulado la recurrente contra el acuerdo del Pleno de dicha Corporación de fecha 22 de diciembre de 2017 por el que se modificó el artículo 9 e introdujo un nuevo artículo el 28bis. Los

cuales se confirman por ajustados a Derecho. Con imposición de las costas causadas al recurrente por la desestimación del recurso con el límite establecido en el último fundamento jurídico".

SEGUNDO.- Notificada a las partes la referida sentencia, la representación procesal de Dña. [REDACTED] presentó escrito de preparación del recurso de casación. La Sala mediante auto de 24 de mayo de 2022 tuvo por preparado el recurso de casación, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones ante este Tribunal Supremo, la Sección Primera (Sección de Admisión) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dicta auto en fecha 9 de marzo de 2023 por el que se acuerda:

"1.º) Admitir el recurso de casación n.º 5191/2022 preparado por D.º [REDACTED] contra la sentencia n.º 109/2022, de 9 de marzo, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso contencioso-administrativo n.º 687/2020.

2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si las prohibiciones contenidas en los artículos 9 y 28 bis del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales, referidos al régimen del derecho de sustitución profesional entre procuradores y a su ejercicio abusivo o en fraude de Ley, resultan o no conformes con lo establecido por los artículos 543.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 29 del Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, y precisar si estas disposiciones son ilegales por restringir la competencia.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, el artículo 543.4 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial, y 29 del Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España. Sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.



4.º) Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.

5.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º) Para la sustanciación del recurso, remítense las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.

Contra la presente resolución no cabe recurso alguno.

Así lo acuerdan y firman*.

CUARTO.- La representación procesal de Dña. [REDACTED] presenta en fecha 3 de mayo de 2023 escrito de interposición del recurso de casación en el que expone los antecedentes de hecho y relaciona los fundamentos jurídicos en los que sostiene su impugnación, terminando su escrito con el petitum en los siguientes términos:

"Que tenga por presentado este escrito, con sus copias, lo admita y en su virtud tenga por formulado ESCRITO DE INTERPOSICIÓN EN EL RECURSO DE CASACIÓN núm.5191/2022 contra la sentencia núm. 109/2022, de 9 de marzo de 2022, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso ordinario núm. 687/2020, y, previo los trámites legales oportunos, lo estime y, en consecuencia, case la sentencia de instancia recurrida por vulneración de los arts. 543. 4 LOPJ y 29 y 40 f) del RD, así como de lo dispuesto en el art. 2. 4 de Ley de Colegios Profesionales, en relación con el art.1.1. de la Ley de Defensa de la Competencia, y en el art. 25.1 CE, y declare la nulidad de los arts. 9 y 28 bis del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales, en la redacción dada a los mismos por el acuerdo plenario del Consejo General de los Procuradores de España, de fecha 22 de diciembre de 2017".

QUINTO.- Mediante providencia de 8 de mayo de 2023 se tuvo por interpuesto el recurso de casación formulado por la representación procesal de Dña. [REDACTED] se dio traslado a la parte recurrida y personada para que pudiese formular oposición en el plazo de 30 días.

SEXTO.- El Procurador de los Tribunales que actúa en representación del Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España formaliza en fecha 26 de junio de 2023 escrito de oposición al recurso de casación articulando su oposición con cuantos motivos ha estimado oportunos, lo que le lleva a solicitar:

"que, con admisión del presente escrito y copias que se acompañan, tenga por evacuado el trámite para el que se me ha requerido y por formalizada la oposición al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de DOÑA [REDACTED] [REDACTED] contra la Sentencia 109/2022, de 9 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, y por hechas las manifestaciones a que me refiero, y, en su día, previos los trámites oportunos, dicte SENTENCIA que desestime dicho recurso, confirmando, por lo tanto, en todos sus extremos la Sentencia de instancia, con expresa imposición de las costas del presente recurso".

SÉPTIMO.- Mediante providencia de 11 de septiembre de 2023 se declara el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno corresponda.

OCTAVO.- Por providencia de 22 de julio de 2025 se designa nueva Magistrada Ponente a la Excm. Sra. Dña. Berta María Santillán Pedrosa y se señala para votación y fallo para el día 11 de noviembre de 2025, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación

El recurso de casación que enjuiciamos se ha interpuesto por la representación procesal de Dña. [REDACTED] y tiene por objeto la pretensión de que se revoque la sentencia dictada en fecha 9 de marzo de

2022 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España adoptado en fecha 24 de julio de 2020, que ratificó la propuesta de resolución presentada por el Comité Ejecutivo de dicho Consejo General que desestima el recurso formulado contra el Acuerdo del Pleno de dicha Corporación de 22 de diciembre de 2017 que modificó parcialmente el Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales, modificando el artículo 9 e introduciendo el artículo 28 bis, en relación con la sustitución de los procuradores.

La ratio decidendi del Tribunal de instancia se recoge en los fundamentos de derecho tercero y cuarto de la sentencia impugnada. No obstante, para la resolución de la presente controversia casacional, únicamente nos interesan los razonamientos jurídicos referidos en el fundamento de derecho cuarto, ya que las consideraciones que se efectúan en el fundamento de derecho tercero, en relación con los conceptos jurídicos indeterminados y el principio de legalidad sancionadora recogido en el artículo 25 de la Constitución respecto de la exigencia de lex certa, no constituyen el objeto del presente recurso de casación porque en el auto de admisión del recurso de casación no se ha especificado que esta cuestión presentase interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

En el fundamento de derecho cuarto, la Sala de instancia declara que los artículos 9 y 28.bis del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales no vulneran el principio de jerarquía normativa en cuanto que no han introducido modificaciones a la regulación recogida en el artículo 543.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en relación con la sustitución de los procuradores en el ejercicio de su profesión. Además, en la sentencia que se ha impugnado en casación, se afirma que la regulación contenida en los artículos 9 y 28.bis no restringen la competencia porque no concurren las exigencias referidas en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Frente a dicha sentencia, la representación procesal de Dña. [REDACTED] [REDACTED] interpuso recurso de casación, que se admitió a trámite mediante auto dictado en fecha 9 de marzo de 2023 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

SEGUNDO.- Alegaciones de la recurrente, Dña. [REDACTED]

La recurrente en el escrito de interposición del recurso de casación solicita que se case la sentencia impugnada porque ha interpretado de forma errónea los artículos 9 y 28.bis del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales en relación con el artículo 543.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, con el artículo 29 del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, aprobado por el Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, con los artículos 2.4, 3 y 5.i) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales y con el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Expone que la regulación de los artículos 9 y 28.bis del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales vulneran el principio de jerarquía normativa porque han fijado límites en el ejercicio del derecho de sustitución de los procuradores que, sin embargo, no se recogían en la regulación prevista en el artículo 543.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, ni en el artículo 29 del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España. En este sentido, destaca que la regulación de la sustitución de los procuradores que se contiene en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, y en el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales no establecen límites porque atienden a la finalidad que se persigue con la sustitución de los procuradores, como es evitar la suspensión de cualquier acto procesal por causa de la incomparecencia del procurador.

Asimismo, aduce que esos preceptos del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales introducen restricciones en la competencia



profesional en contra de lo dispuesto en los artículos 2.4, 3 y 5.i) de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales en relación con el artículo 1.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Sostiene que las prohibiciones recogidas en los artículos 9 y 28 bis del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales carecen de justificación objetiva y razonable y, además, son desproporcionadas vulnerándose así el derecho a la competencia de los procuradores en el ejercicio de su actividad profesional de representación.

TERCERO.- Alegaciones de oposición formuladas por el Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España

El Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España solicita la desestimación del recurso de casación porque, a su juicio, los artículos 9 y 28 bis del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales no se oponen al artículo 543.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial ni al artículo 29 del Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre. Y ello porque en los artículos 9 y 28.bis no se ha fijado ninguna limitación al derecho de sustitución entre procuradores y, por tanto, no se ha vulnerado el principio de jerarquía normativa.

Aduce que en los artículos 9 y 28.bis se recogen pautas de conducta y *"la eventual fijación de unos límites habría que buscarla en la naturaleza de la institución jurídica que vincula al procurador con su cliente, que no es otra cosa que un contrato de mandato, en su variedad de mandato representativo: artículos 1718 y 1719 del Código Civil (STS de 7 de abril de 2003)"*.

Continúa su alegato señalando que: *"En efecto, el procurador y su mandante se encuentran vinculados por medio de un contrato de mandato (art. 27 LEC), el cual se encuentra fundado en la confianza mutua, como, de hecho, se desprende de la posibilidad de que este pueda ser revocado de forma voluntaria (arts. 30.1 LEC, 1732.1 CC y 1733 CC). Con lo cual, resultaría ilógico que la representación procesal terminase por quedar en manos de un procurador no apoderado y prácticamente desconocido para el poderdante a través de la figura de la sustitución"*.



En este sentido subraya que, la sustitución de los procuradores debe ser una posibilidad temporal y ocasional, pero nunca permanente. De tal manera que, en los casos de sustitución continuada en el tiempo y extendida a todas las comparecencias y actuaciones personales, considera que el procurador apoderado no cumple con todas las obligaciones y deberes que se derivan de su condición de representante procesal y cooperador de la Administración de Justicia (artículo 26 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), entre las que se encuentran la de acudir regularmente a los Juzgados y Tribunales ante los que ejerza la profesión, a las salas de notificaciones y servicios comunes durante el periodo hábil de las actuaciones (artículo 29 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), así como la de realizar actos de comunicación y demás actos de cooperación con la Administración de Justicia que su representado le solicite.

Finaliza, refiriendo que la regulación prevista en los artículos 9 y 28.bis del código deontológico, relativa a la sustitución de los procuradores, no supone limitación alguna para el libre ejercicio de la procura y, por tanto, no es restrictiva de la competencia. Destaca que los citados artículos 9 y 28.bis son normas de conducta profesional adecuadas para el ejercicio normal de la procura que, en absoluto, suponen restricción al ejercicio del derecho a la sustitución entre procuradores ni restricción al libre ejercicio de la profesión en todo el territorio nacional. Por el contrario, entiende que esas normas de conducta profesional pretenden evitar la realización de prácticas abusivas en el ejercicio profesional de los procuradores.

CUARTO.- Cuestión que reviste interés casacional y normas jurídicas que resultan de aplicación

El recurso de casación que interpuso la representación procesal de Dña. [REDACTED] se admitió a trámite mediante auto dictado en fecha 9 de marzo de 2023 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el que se dijo que la cuestión que revestía interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistía en *"determinar si las prohibiciones contenidas en los artículos 9 y 28 bis del*



Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales, referidos al régimen del derecho de sustitución profesional entre procuradores y a su ejercicio abusivo o en fraude de Ley, resultan o no conformes con lo establecido por los artículos 543.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 29 del Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, y precisar si estas disposiciones son ilegales por restringir la competencia”.

QUINTO.- Marco normativo aplicable

Antes de abordar el examen de las infracciones del ordenamiento jurídico que aduce la defensa letrada de la parte recurrente, procede dejar constancia del marco jurídico que resulta de aplicación y que consideramos relevante para resolver la presente controversia casacional.

- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

Artículo 543

“1. Corresponde exclusivamente a los procuradores la representación de las partes en todo tipo de procesos, salvo cuando la ley autorice otra cosa.

2. Podrán realizar los actos de comunicación a las partes del proceso que la ley les autorice.

3. Será aplicable a los procuradores lo dispuesto en el apartado 3 del artículo anterior.

4. En el ejercicio de su profesión los procuradores podrán ser sustituidos por otro procurador. También para los actos y en la forma que se determine reglamentariamente podrán ser sustituidos por oficial habilitado”.

- Real Decreto 1281/2002, de 5 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España

Artículo 29. Sustitución del procurador en determinadas actuaciones.

“Los procuradores podrán ser sustituidos, en el ejercicio de su profesión, por otro procurador de la misma demarcación territorial, con la simple aceptación del sustituto, manifestada en la asistencia a las diligencias y actuaciones, en la firma de escritos o en la formalización del acto profesional de que se trate. Para que opere la sustitución entre procuradores no es necesario que el procurador sustituto se encuentre facultado en el apoderamiento del procurador sustituido, ni que el procurador sustituido acredite la necesidad de la sustitución. En todo caso, las sustituciones de procuradores se regirán por las normas de contrato de mandato contempladas en el Código Civil y la Ley Orgánica del Poder Judicial.

También podrán los procuradores ser sustituidos, en las asistencias, diligencias y actuaciones, por su oficial habilitado en la forma que reglamentariamente se establezca, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

Artículo 40. Derechos de los procuradores.

“Los procuradores tienen derecho:

- a) A recabar de los órganos corporativos la protección de su actuación profesional, de su independencia y de su libre criterio de actuación, siempre que se ajuste a lo establecido en el ordenamiento jurídico y, en particular, a las normas éticas y deontológicas. Desde luego, podrán pedir a los cargos corporativos, exponiendo las razones de su petición, que se ponga en conocimiento de los órganos de gobierno del Poder Judicial, jurisdiccionales o administrativos, la vulneración o desconocimiento de los derechos de los colegiados.*
- b) A la remuneración justa y adecuada de sus servicios profesionales con arreglo al arancel, que será respetada en relación con sus herederos en caso de fallecimiento. En ningún caso se admitirá la fijación del pago que resulte incompatible con las normas arancelarias.*
- c) A los devengos que procedan por las actuaciones de carácter extrajudicial, todo ello conforme a las reglas del mandato.*
- d) A los honores, preferencias y consideraciones reconocidos por la Ley a la profesión, en particular, al uso de la toga cuando asistan a sesiones de los juzgados y tribunales y actos solemnes judiciales, y a ocupar asiento en estrados a la misma altura de los miembros del tribunal, fiscales, secretarios y abogados.*



e) A participar, con voz y voto, en la Asamblea General de su respectivo Colegio, a formular peticiones y propuestas, a acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos colegiales, en la forma y requisitos que establezcan las normas legales y estatutarias y a los demás derechos que para los colegiados se contemplan en el ordenamiento jurídico aplicable.

f) A ser sustituido, en cualquier actuación procesal por otro procurador ejerciente en la misma demarcación territorial”.

- Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales

Artículo 2

“4. Los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios observarán los límites de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia”.

- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia

Artículo 1. Conductas colusorias.

“1. Se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en:

a) La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio...”.

- Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales de España

Artículo 9. Del ejercicio abusivo o en fraude de ley de la sustitución profesional.

“Se prohíbe el ejercicio abusivo o en fraude de ley del derecho de sustitución profesional, cuando éste comporte un incumplimiento de las obligaciones y deberes del Procurador o de las funciones de representación procesal o de colaboración y



auxilio con los órganos jurisdiccionales previstas en la Ley, los Estatutos Generales o el Código Deontológico”.

Artículo 28.bis. Encubrimiento o colaboración con el ejercicio abusivo o en fraude de ley del derecho de sustitución profesional.

“Ningún Procurador podrá encubrir con su actuación o firma un comportamiento ilegal o contrario a los deberes profesionales de otros Procuradores. Particularmente, se abstendrá de colaborar, amparar o tolerar el ejercicio abusivo o en fraude de ley del derecho de sustitución profesional de otro procurador, cuando comporte un incumplimiento de sus obligaciones y deberes o de las funciones de representación procesal o de colaboración y auxilio con los órganos jurisdiccionales”.

SEXTO.- Criterio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo sobre la controversia casacional planteada

Delimitada en estos estrictos términos la controversia casacional, corresponde a esta Sala del Tribunal Supremo determinar si la sentencia que se ha recurrido en casación ha interpretado adecuadamente los artículos 9 y 28 bis del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales en relación con el artículo 543.4 de la Ley Orgánica 1/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, con el artículo 29 del Real Decreto 1281/2022, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España y con el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Ello nos permitirá dar una adecuada respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en el auto de 9 de marzo de 2023 consistente en *“determinar si las prohibiciones contenidas en los artículos 9 y 28 bis del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales, referidos al régimen del derecho de sustitución profesional entre procuradores y a su ejercicio abusivo o en fraude de Ley, resultan o no conformes con lo establecido por los artículos 543.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 29 del Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, y precisar si estas disposiciones son ilegales por restringir la competencia”.*

Esta Sala expondrá los razonamientos jurídicos que determinan la desestimación del recurso de casación interpuesto por la representación procesal de Dña. [REDACTED], porque compartimos con el Tribunal de instancia la desestimación del recurso contencioso-administrativo que se había interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España adoptado en fecha 24 de julio de 2020, que ratificó la propuesta de resolución presentada por el Comité Ejecutivo de dicho Consejo General que desestimaba el recurso formulado contra el Acuerdo del Pleno de dicha Corporación de 22 de diciembre de 2017 por el que se modificó parcialmente el Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales modificando el artículo 9 e introduciendo el artículo 28.bis. El Tribunal de instancia en la sentencia recurrida ha concluido que la nueva redacción del artículo 9 y la introducción del artículo 28.bis del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales no establecen límites al derecho de sustitución de los procuradores recogido en el artículo 543. 4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y, por tanto, no vulneran el principio de jerarquía normativa, ni tampoco vulneran las normas de competencia ni la libertad de acceso a las actividades de servicio y al ejercicio profesional de los procuradores.

1. Sobre la vulneración del principio de jerarquía normativa en la regulación de la sustitución de los procuradores

En el escrito de interposición del recurso de casación, la recurrente muestra su discrepancia con la conclusión que alcanza el Tribunal de instancia plasmada en la sentencia recurrida en casación en relación con la regulación del derecho de sustitución de los procuradores. Ello es así, porque considera que el derecho de sustitución de los procuradores en el ejercicio de la actividad profesional, regulado en los artículos 543.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, y 29 del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, se ha limitado por los artículos 9 y 28.bis del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales, lo cual implica, a su juicio, vulneración del principio de jerarquía normativa.



Veamos, en primer lugar, que significa la sustitución de los procuradores en el ejercicio de su actividad profesional.

Los procuradores asumen la representación técnica ante los Juzgados y Tribunales de cualquier orden jurisdiccional de quienes sean parte en un procedimiento, como así se reconoce en el artículo 543.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y en el artículo 1 del Real Decreto 1282/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España.

En el ejercicio de esa actividad de representación, tanto la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, como el Real Decreto 1282/2002, de 5 de diciembre, regulan la sustitución de los procuradores en su actividad profesional. Concretamente, en el artículo 543.4 de la referida Ley Orgánica se indica que: *"En el ejercicio de su profesión los procuradores podrán ser sustituidos por otro procurador. También para los actos y en la forma que se determine reglamentariamente podrán ser sustituidos por oficial habilitado"*. Y, en el artículo 29 del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, se dice que: *"Los procuradores podrán ser sustituidos, en el ejercicio de su profesión, por otro procurador de la misma demarcación territorial, con la simple aceptación del sustituto, manifestada en la asistencia a las diligencias y actuaciones, en la firma de escritos o en la formalización del acto profesional de que se trate. Para que opere la sustitución entre procuradores no es necesario que el procurador sustituto se encuentre facultado en el apoderamiento del procurador sustituido, ni que el procurador sustituido acredite la necesidad de la sustitución. En todo caso, las sustituciones de procuradores se registrarán por las normas del contrato de mandato contempladas en el Código Civil y la Ley Orgánica del Poder Judicial"*.

Es cierto que la sustitución de los procuradores se reconoce en una norma con rango de ley orgánica, como es el artículo 543.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Y, si, efectivamente, alcanzáramos la conclusión de que los artículos 9 y 28 bis del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales limitan el derecho de sustitución de los procuradores reconocido en una norma con rango de ley orgánica, se estaría vulnerando el principio de



jerarquía normativa determinante de la nulidad de los artículos 9 y 28.bis del código deontológico.

En el examen de la vulneración del principio de jerarquía normativa, debemos analizar cuál es la finalidad de la regulación del derecho de sustitución de los procuradores en el ejercicio de su actividad profesional de representación, y, además, si, como mantiene la recurrente, ese derecho se ha limitado en una norma que no tiene rango de Ley Orgánica, como es el Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales.

El correcto funcionamiento de la Administración de Justicia exige que, en la medida en que sea posible, no se suspendan las actuaciones procesales; precisamente, esa es la razón por la que se admite la sustitución entre los procuradores en el ejercicio de su actividad profesional de representación que, sin embargo, no podemos obviar que está sujeta al cumplimiento de la ley, de las normas estatutarias, de los usos que integran la deontología profesional y de los regímenes disciplinario jurisdiccional y corporativo, como así se indica en el artículo 2 del Real Decreto 1282/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España.

En definitiva, el derecho de sustitución entre los procuradores no es un derecho absoluto, sino que está sujeto al cumplimiento de las diferentes normas que regulan su actividad profesional, incluidos los usos y normas de conducta que integran la deontología profesional que exigen que la conducta profesional se ajuste a la naturaleza de la institución jurídica que vincula al procurador con su cliente a través del contrato de mandato, en su variedad de mandato representativo, regulado en el Código Civil que, en lo que interesa para el presente enjuiciamiento, se basa en la confianza. Así, resulta de lo dispuesto en el artículo 29 del Real Decreto 1281/2022, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, en el que se dice: *"En todo caso, las sustituciones de procuradores se regirán por las normas de contrato de mandato contempladas en el Código Civil y la Ley Orgánica del Poder Judicial"*. Idéntica remisión al contrato de mandato se recoge en

el artículo 27 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en el que se regula el derecho supletorio sobre el apoderamiento señalando que: *“A falta de disposición expresa sobre las relaciones entre el poderdante y el procurador, regirán las normas establecidas para el contrato de mandato en la legislación civil aplicable”*.

Acudiendo, por tanto, a la definición que del contrato de mandato se contiene en el artículo 1709 del Código Civil, podemos indicar que es aquel por el que una persona se obliga a prestar algún servicio o hacer alguna cosa, por cuenta o encargo de otra, que se caracteriza por la confianza. En definitiva, una de las características esenciales del contrato de mandato es que se basa en un vínculo de confianza que implica un deber de fidelidad del mandatario al mandante y, por ello, para el mandante no es indiferente que la gestión encomendada no la lleve a cabo, precisamente, el mandatario elegido y con quien lo ha convenido. No obstante, frente al carácter personalísimo del contrato de mandato, es posible que, en algunas ocasiones, otros sujetos con idénticas aptitudes que el mandatario puedan ocupar su posición y ejercer así las funciones de este a través de la figura de la sustitución, que, dada su finalidad y conexión con el mandante, en ningún caso, puede significar transmisión del mandato.

Por consiguiente, la finalidad de la sustitución entre los procuradores es llevar a cabo y dar cumplimiento a una actuación procesal concreta que debería realizar un procurador pero que le resulta imposible y, precisamente, en esos casos, para evitar dilaciones en el procedimiento o graves perjuicios a los intereses de los justiciables por la suspensión de una actuación procesal, se excepciona, entonces, el carácter personal del mandato permitiéndose la sustitución de los procuradores. En este sentido, la actuación personal e indelegable de los procuradores se recoge en el artículo 23, apartado 5, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, introducido por el artículo único.2 de la ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en el que se dice que: *“En el ejercicio de las funciones contempladas en este apartado, y sin perjuicio de la posibilidad de sustitución por otro*

procurador conforme a lo previsto en la Ley Orgánica, 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, actuaran de forma personal e indelegable...".

Lo que hemos expuesto, permite a esta Sala del Tribunal Supremo concluir que el ejercicio de la actividad de sustitución de los procuradores regulada en el artículo 543.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, no puede considerarse como una actuación autónoma desligada del resto de las normas jurídicas que regulan la actividad profesional de los procuradores, entre las que hemos destacado aquellas que indican que la relación jurídica que une al procurador con su cliente es la de un contrato de mandato representativo basado en la confianza. Esta conclusión nos impide apreciar el derecho a la sustitución de los procuradores como un derecho absoluto en el que deba tenerse en cuenta de forma exclusiva la regulación recogida en el artículo 543.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Sin embargo, la recurrente, en su exposición, no ha tenido en cuenta los preceptos que hemos referido que señalan que la actuación profesional de los procuradores está sujeta al cumplimiento de diversas normas jurídicas, entre las cuales se encuentran aquellas que consideran que la actuación profesional del procurador se basa en la confianza entre el procurador y su mandante. Por el contrario, la recurrente se ha limitado a exponer que la regulación recogida en los artículos 9 y 28.bis del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales vulnera el principio de jerarquía normativa porque introducen limitaciones en el ejercicio de la actividad de sustitución de los procuradores que no estaban recogidas en el artículo 543.4 de la Ley Orgánica 1/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Esta Sala del Tribunal Supremo no comparte la alegación de la recurrente, porque esos preceptos -9 y 28.bis del código deontológico- se han limitado a reiterar que los procuradores en el ejercicio de su actividad profesional están obligados al cumplimiento de las normas de conducta profesional previstas en el ordenamiento jurídico y, especialmente, en el artículo 4 del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales en el que se dice que los



procuradores deben actuar con la debida competencia profesional y dedicación al servicio que se haya comprometido a realizar y que no deberá aceptar mayor número de encargos que aquellos que pueda atender debidamente o que superen los medios de que disponga.

Debemos recordar, que las normas deontológicas son auténticas normas jurídicas dictadas por los colegios profesionales en el ejercicio de su función de ordenación de la actividad profesional de los colegiados en el ámbito de las funciones públicas que le son propias. Esta Sala del Tribunal Supremo en la sentencia dictada en fecha 9 de julio de 2001 (recurso nº 2759/1997), que cita la Sentencia del Tribunal Constitucional 219/1989, de 21 de diciembre, ha declarado que: *"... las normas de deontología profesional aprobadas por los Colegios profesionales o sus respectivos Consejos Superiores u órganos equivalentes no constituyen simples tratados de deberes morales sin consecuencias en el orden disciplinario. Muy al contrario, tales normas determinan obligaciones de necesario cumplimiento por los colegiados y responden a las potestades públicas que la Ley delega en favor de los Colegios para ordenar la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares [art. 5 i) de la Ley de Colegios Profesionales], potestades a las que el mismo precepto legal añade, con evidente conexión lógica, la de ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial"*.

Por tanto, los códigos deontológicos incorporan obligaciones que deben ser respetadas y cumplidas por los colegiados en cuanto determinan el comportamiento del procurador en su actuación profesional y responden a las potestades públicas que la ley delega en favor de los colegios profesionales para ordenar la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y la dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares a quienes representan, así como, por la condición de cooperador esencial de la Administración de Justicia.

Precisamente, en el cumplimiento de esas obligaciones que se imponen al procurador en el ejercicio de su actividad profesional de representación se enmarca la nueva redacción del artículo 9 impugnado en el que se dice que: *"Se prohíbe el ejercicio abusivo o en fraude de ley del derecho de sustitución profesional,*

cuando éste comporte un incumplimiento de las obligaciones y deberes del Procurador o de las funciones de representación procesal o de colaboración y auxilio con los órganos jurisdiccionales previstas en la Ley, los Estatutos Generales o el Código Deontológico". E, igualmente, en el cumplimiento de esos principios y normas de conducta profesional se enmarca también la introducción del artículo 28.bis) cuando dispone que: "Ningún Procurador podrá encubrir con su actuación o firma un comportamiento ilegal o contrario a los deberes profesionales de otros Procuradores. Particularmente, se abstendrá de colaborar, amparar o tolerar el ejercicio abusivo o en fraude de ley del derecho de sustitución profesional de otro procurador, cuando comporte un incumplimiento de sus obligaciones y deberes o de las funciones de representación procesal o de colaboración y auxilio con los órganos jurisdiccionales".

Por todo ello, esta Sala del Tribunal Supremo concluye que la regulación que se contiene en el artículo 9 y en el artículo 28.bis) del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales no vulnera el principio de jerarquía normativa, porque esos preceptos no han suprimido la sustitución entre los procuradores recogida en el artículo 543.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Ni, tampoco, esos preceptos del código deontológico han establecido límites en el ejercicio del derecho de sustitución diferentes de los que, en todo caso, se exigen a los procuradores en el ejercicio de su actividad profesional. Los artículos 9 y 28.bis se han limitado a destacar que la conducta profesional de los procuradores en el ejercicio de su actividad profesional de representación y, por ende, en la sustitución, debe hacerse atendiendo a la debida competencia profesional y dedicación al servicio que se han comprometido a realizar y, para ello, deben tener en cuenta todas las normas jurídicas que rigen la actuación del procurador en el ejercicio profesional, así como todas las normas de conducta recogidos en el código deontológico, y, entre otras, las indicadas en el artículo 4 del Código Deontológico, antes mencionado.

En definitiva, los artículos 9 y 28. bis del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales no han suprimido la sustitución entre los procuradores referida en el artículo 543. 4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, ni tampoco han establecido restricciones o



limitaciones más allá de las que están relacionadas con el cumplimiento de las normas jurídicas, así como las normas deontológicas de conducta profesional impuestas a los procuradores en el ejercicio de su actividad profesional.

Como venimos indicando, esos preceptos del código deontológico defienden la sustitución entre los procuradores, aunque acentúan que la sustitución debe efectuarse cumpliendo las normas de conducta y de ética profesional recogidas en el código deontológico que, en relación con la actividad de sustitución, no puede implicar la realización de una conducta de sustitución que suponga una actuación que pueda calificarse como un comportamiento realizado en fraude de ley o en abuso de derecho, en cuanto que la relación entre el poderdante y la actividad profesional de representación del procurador se basa en la confianza que caracteriza el contrato de mandato representativo.

La regulación contenida en los artículos 9 y 28.bis) del código deontológico pretende conjugar la ética y la dignidad profesional de los procuradores con el respeto debido a los derechos de los usuarios de los servicios de esos colegiados. Esa conexión se deduce de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, cuando en el artículo 5, apartado a) señala que corresponde a los Colegios Profesionales *"cuantas funciones redunden en beneficio de la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados"* y, también, cuando en el apartado i) señala que corresponde a los Colegios Profesionales *"ordenar en el ámbito de su competencia, la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial"*. Asimismo, se deduce del artículo 37 del Real Decreto 1281/2022, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, en el que se regulan los deberes esenciales de los procuradores, indicando que:

"1. Es deber del procurador desempeñar bien y fielmente la representación procesal que se le encomienda y cooperar con los órganos jurisdiccionales en la alta función pública de

administrar justicia, actuando con profesionalidad, honradez, lealtad, diligencia y firmeza en la defensa de los intereses de sus representados.

2. En sus relaciones con los órganos administrativos y jurisdiccionales, con sus compañeros procuradores, con el letrado y con su mandante el procurador se conducirá con probidad, lealtad veracidad y respeto”.

Es cierto que, los conceptos “fraude de ley” y “abuso de derecho” que se utilizan en los artículos 9 y 28.bis) del código deontológico son conceptos jurídicos que están dotados de una cierta indeterminación, pero que únicamente será así cuando se realice un juicio abstracto de las normas. Es decir, no existirá incertidumbre en su determinación concreta, puesto que ello será posible mediante una valoración pormenorizada de cada una de las circunstancias que concurren en la específica actividad de sustitución de los procuradores que deberá realizarse con arreglo a criterios y pautas que sean lógicas, objetivas y razonables en cada caso teniendo en cuenta la finalidad que se pretende con esa regulación que, como hemos expuesto anteriormente, responde al cumplimiento por parte de los procuradores de los deberes esenciales en el ejercicio de su actividad profesional quienes deben actuar velando por la ética y dignidad profesional y respetando los derechos de los particulares a quienes representan.

Por consiguiente, la falta de concreción o precisión del enunciado en los supuestos de conceptos jurídicos indeterminados como son “fraude de ley” y “abuso de derecho” no se traduce en una indeterminación en las aplicaciones de estos que solo permitirán una unidad de solución justa en cada caso.

No obstante, la interpretación y valoración que puedan efectuar los órganos colegiados en relación con esos conceptos jurídicos indeterminados que, incluso, puedan determinar la imputación de la realización de conductas tipificadas como infracciones disciplinarias, deberá estar especialmente motivada explicitando porque esa sustitución entre procuradores alcanza la consideración de que se ha realizado en fraude de ley o en abuso de derecho. Valoración que, además, podrá ser objeto de revisión jurisdiccional en la que



un órgano judicial decidirá si, en el supuesto concreto que se le plantea, concurre o no el concepto jurídico indeterminado de fraude de ley o de abuso de derecho.

2. Sobre la vulneración del Derecho a la competencia

En el auto de admisión del recurso de casación se ha acordado también como cuestión de interés casacional objetivo analizar si la regulación recogida en los artículos 9 y 28.bis) del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales constituyen medidas restrictivas de la competencia prohibidas en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Los Colegios Profesionales son Corporaciones de Derecho Público a quienes se les otorga la posibilidad de realizar actuaciones de carácter eminentemente público, como es la ordenación del ejercicio de la profesión y la protección de los intereses de los usuarios de los servicios profesionales de sus colegiados.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado que la actuación de los Colegios Profesionales como órganos reguladores de la profesión actúan, en cierta medida, como autoridades reguladoras sujetas a las prohibiciones fijadas en el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea - redacción que coincide con la del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia-. En la sentencia de 18 de julio de 2013, Consiglio nazionale dei geologi y Autorità garante della concorrenza e del mercato, C-136/12, en la que se cita la sentencia de 19 de febrero de 2002, Wouters y otros, C-309/99, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declara, en el apartado 44, que *"cuando adopta un acto como el Código deontológico, una organización profesional como el Colegio Nacional de Geólogos no ejerce ni una función social basada en el principio de solidaridad, ni prerrogativas típicas del poder público. Actúa como el órgano regulador de una profesión cuyo ejercicio constituye, por lo demás, una actividad económica"*.

En este sentido, la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, señala en el artículo 2, apartado 4, que los acuerdos,

decisiones y recomendaciones de los colegios observaran los límites de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Precepto cuya redacción actual tuvo lugar por la modificación introducida en el número dos del artículo 5 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

En el artículo 101.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea - que se firma el 13 de diciembre de 2007 y entra en vigor el 1 de diciembre de 2009 como parte del Tratado de Lisboa- y en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, se consideran prácticas colusorias aquellos acuerdos o decisiones que tengan por objeto la fijación de forma directa o indirecta de condiciones en la prestación del servicio que produzcan o puedan producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia.

Para la resolución de la presente controversial casacional, en cuanto al análisis de la vulneración del Derecho de la competencia por la regulación recogida en los preceptos 9 y 28.bis del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales, esta Sala del Tribunal Supremo tiene en cuenta la jurisprudencia fijada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con la vulneración del artículo 101.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea respecto de las actuaciones realizadas por las asociaciones profesionales.

En este sentido, destacamos la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictada en fecha 25 de enero de 2024, Asunto C-438/22, en la que se reitera la doctrina fijada en la sentencia dictada en fecha 19 de febrero de 2002, Wouters y otros, Asunto C-309/99. En esa sentencia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declara que no están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 101.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea aquellos comportamientos cuyos efectos restrictivos de la competencia son inherentes a la consecución de objetivos legítimos; añadiendo que, además, corresponde al órgano jurisdiccional remitente



valorar, teniendo en cuenta el contexto global en el que se adopta la decisión impugnada, si las normas que imponen las restricciones controvertidas podían considerarse necesarias para la consecución de ese objetivo atendiendo al contexto jurídico y económico en que se adoptan. Concretamente, en la sentencia que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictó en fecha 19 de febrero de 2002, Wouters y otros, Asunto C-309/99, dijo que:

“97. [...] debe señalarse que no todo acuerdo entre empresas ni toda decisión de una asociación de empresas que restrinjan la libertad de acción de las partes o de una de ellas están comprendidos necesariamente en la prohibición del artículo 85, apartado 1, del Tratado. En efecto, para aplicar esta disposición a un caso concreto, debe tenerse en cuenta el contexto global en que se adoptó la decisión de la asociación de empresas de que se trate y en la que produce sus efectos, y más en particular, sus objetivos, relacionados en el presente caso con la necesidad de establecer normas de organización, capacitación, deontología, control y responsabilidad, que proporcionen la necesaria garantía de honorabilidad y competencia a los usuarios finales de los servicios jurídicos y a la buena administración de justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de diciembre de 1996, Reisebüro Broede, C-3/95, Rec. p. I-6511, apartado 38).”

La doctrina jurisprudencial expuesta en el Asunto Wouters se desarrolló por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia dictada en fecha 18 de julio de 2006, Asunto C-519/04, apartado 42, y en la sentencia de 23 de noviembre de 2017, Asuntos acumulados C-427/16 y C-428/16, apartados 53, 54 y 55.

Para el correcto enjuiciamiento de la cuestión de interés casacional analizada consistente en determinar si los artículos 9 y 28.bis del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales suponen prácticas restrictivas de la competencia, esta Sala del Tribunal Supremo acoge los apartados 29, 30 y 31 de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictada en fecha 25 de enero de 2024, Asunto C-437/2022, en los que dijo:

“29. (...) un comportamiento de empresa que restrinja la competencia por el objeto, en el sentido del artículo 101 TFUE, apartado 1, como la fijación horizontal de tarifas mínimas impuestas, puede quedar al margen de la prohibición establecida en esa disposición,

eventualmente interpretada en relación con el artículo 4 TFUE, apartado 3, cuando los efectos restrictivos de la competencia que se derivan de ella sean inherentes a la consecución de objetivos legítimos.

30. Pues bien, es cierto que según reiterada jurisprudencia no todo acuerdo entre empresas ni toda decisión de una Asociación de empresas que restrinja la libertad de acción de las empresas que son parte de ese acuerdo o que están obligadas a cumplir esa decisión está comprendido necesariamente en el ámbito de aplicación de la prohibición del artículo 101 TFUE, apartado 1. En efecto, el examen del contexto económico y jurídico en el que se inscriben algunos de esos acuerdos y algunas de estas decisiones puede llevar a que se aprecie, en primer término, que estos están justificados por perseguir uno o varios objetivos legítimos de interés general que no son, en sí mismos, contrarios a la competencia; en segundo término, que los medios concretos empleados para perseguir estos objetivos son realmente necesarios para ello, y, en tercer término que, aunque, se concluya que estos medios tienen por efecto inherente restringir o falsear, cuando menos potencialmente, la competencia, este efecto inherente no va más allá de lo necesario, en particular eliminando cualquier competencia (sentencia de 21 de diciembre de 2023, Europan Superleague Company, C-333/21, apartado 183).

31. Este criterio jurisprudencial puede ser aplicable, en particular, a los acuerdos o decisiones que revisten la forma de normas adoptadas por una asociación, como una de índole profesional o deportivo, con vistas a alcanzar determinados objetivos de naturaleza ética o deontológica y, en términos más generales, a regular el ejercicio de una actividad profesional, siempre que la asociación en cuestión demuestre que se cumplen los requisitos que acaban de mencionarse (véanse en este sentido las sentencias de 19 de febrero de 2002, Wouters t y otros, C-309/99, apartado 97; de 18 de julio de 2006, Meca-Medina y Majcen/Comisión, C-519/04, apartados 42 a 48, y de 28 de febrero de 2013 Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, apartados 93, 96 y 97)".

De la jurisprudencia que hemos expuesto adoptada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, podemos concluir que cuando existen razones de interés general sería posible que no se aplicara el artículo 101, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ni el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, respecto de determinadas actuaciones restrictivas de la competencia en cuanto que resultan necesarias para la consecución de un objetivo legítimo.

Esta Sala del Tribunal Supremo, que acogemos las consideraciones jurídicas expuestas en las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, concluimos que los artículos 9 y 28.bis del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales aprobados por el Consejo General de los Procuradores de los Tribunales de España no constituyen una actuación restrictiva de la competencia entre los procuradores, toda vez que, como hemos expuesto anteriormente, no han establecido límites para el ejercicio de la actividad de sustitución entre los procuradores en cualquier lugar del territorio nacional. Únicamente, declaran que la sustitución de los procuradores no puede implicar un comportamiento que suponga un abuso de derecho o un fraude de ley; pero, esa declaración no implica la fijación de límites o de condiciones a la actividad profesional de los procuradores porque, en todo caso, en el ejercicio de su actividad, incluida la sustitución, deben velar por la ética y la dignidad profesional, así como por el respeto de los derechos de los particulares que representan, cumpliendo, en todo caso, las normas de conducta profesional.

Por otra parte, en la medida en que la regulación contenida en los artículos 9 y 28.bis persigue la protección de un objetivo legítimo, ello determina que sea difícil que pueda calificarse de arbitraria, o de desproporcionada o carente de justificación, ya que existen razones de interés general que evidencian esa regulación consistente en la protección de los intereses de los particulares que los procuradores representan para con ello garantizar que el ejercicio de la profesión colegiada de los procuradores, en el ámbito de la sustitución, se lleve a cabo respetando la ética y la dignidad profesional recogidas como obligaciones en el artículo 4 del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales.

Asimismo, las razones expuestas nos llevan también a concluir que la regulación de los artículos 9 y 28.bis no implica el establecimiento de barreras para el ejercicio profesional en cuanto que no está impidiendo ni obstaculizando la libertad de establecimiento ni la libertad en la prestación de servicios reconocida en la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y



del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que se traspuso al ordenamiento jurídico nacional mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

En consecuencia, no admitimos que la regulación cuestionada haya supuesto la adopción de medidas restrictivas de la competencia en el ejercicio profesional de la actividad de los procuradores quienes en el régimen de las sustituciones, al igual en otros ámbitos de su actividad profesional, deben ajustar su comportamiento a las reglas de conductas dirigidas a mejorar la calidad de los servicios que presta al mandante a quien le une una relación de confianza que se verá mermada si las sustituciones implican, finalmente, un comportamiento que pueda calificarse como abuso de derecho o fraude de ley. Además, esa regulación no ha supuesto el establecimiento de barreras innecesarias o desproporcionadas, sino que derivan de los límites del contrato de mandato que vincula al procurador con su poderdante.

SÉPTIMO. Fijación de doctrina jurisprudencial

De conformidad con las consideraciones expuestas en el fundamento de derecho anterior, esta Sala del Tribunal Supremo, dando respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara que:

1. La regulación que sobre la sustitución de los procuradores se contiene en los artículos 9 y 28.bis del Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales, aprobada por el Acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General de los Procuradores de los Tribunales de España en fecha 22 de diciembre de 2017, no vulnera el principio de jerarquía normativa, en relación con lo previsto en el artículo 543.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y en el artículo 29 del Real Decreto 1281/2002,



de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, en relación con la sustitución de los procuradores.

2. La regulación de los artículos 9 y 28.bis) del referido Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales no implica una actuación restrictiva de la competencia en el ejercicio de la actividad profesional de los procuradores, en cuanto que se ha determinado para alcanzar un objetivo legítimo, que es garantizar el pleno respeto de los derechos de los particulares que los procuradores representan mediante un contrato de mandato, quienes en su actividad profesional deben velar por la ética deontológica y la dignidad profesional.

OCTAVO.- Resolución del recurso de casación

Esta Sala desestima la pretensión de la parte recurrente porque los razonamientos expuestos en su escrito de interposición del recurso de casación no se adecuan a la doctrina fijada en el anterior fundamento de derecho, toda vez que, precisamente, apoyaba su recurso de casación indicando que debía anularse la regulación contenida en los artículos 9 y 28.bis) del código deontológico porque, según exponía, vulneraban el principio de jerarquía normativa y, además, eran medidas que restringían la competencia de los procuradores en el ejercicio de su actividad profesional.

Por el contrario, esta Sala comparte los razonamientos recogidos en la sentencia impugnada en casación de 9 de marzo de 2022 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Cuarta, porque se adecuan a la doctrina que hemos fijado en el anterior fundamento de derecho.

Por tanto, esta Sala desestima el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de Dña. [REDACTED].



NOVENO. Costas procesales

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, entendemos que no procede la imposición de las costas procesales derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes, debiendo abonar cada una de ellas las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decididode acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento de derecho séptimo:

PRIMERO: Declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de Dña. [REDACTED] contra la sentencia dictada en fecha 9 de marzo de 2022 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Consejo General de los Procuradores de los Tribunales de 24 de julio de 2020, que ratificó la propuesta de Resolución presentada por el Comité Ejecutivo de dicho Consejo General que desestimó el recurso interpuesto contra el acuerdo del Pleno de dicha Corporación de 22 de diciembre de 2017, por el que se modifica parcialmente el Código Deontológico de los Procuradores de los Tribunales en relación con los artículos 9 y 28.bis.

SEGUNDO: No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación abonando cada una de las partes las causadas a su instancia y las comunes por mitad.



Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

