

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**15007** *Pleno. Sentencia 103/2018, de 4 de octubre de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 4578-2017. Interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados, en relación con distintos apartados del artículo único de la Ley 2/2017, de 21 de junio, de modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. Principio de igualdad, dignidad de la persona y libre desarrollo de la personalidad; derechos a la tutela judicial efectiva, al trabajo, a la negociación colectiva y a la libertad de empresa: constitucionalidad de los preceptos legales que imponen a los abogados la obligatoriedad de prestar el servicio de asistencia jurídica gratuita.*

ECLI:ES:TC:2018:103

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4578-2017, interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados, contra los apartados primero, segundo, cuarto y quinto del artículo único de la Ley 2/2017, de 21 de junio, de modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Con fecha 21 de septiembre de 2017 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal escrito de don José Miguel Martínez-Fresneda Gamba, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados, por el que se interpone recurso de inconstitucionalidad en relación con los apartados primero, segundo, cuarto y quinto del artículo único de la Ley 2/2017, de 21 de junio, que modifica los artículos 1, 22, 25 y 30 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

2. Los recurrentes inician su argumentación jurídica sosteniendo, con carácter general, que el servicio de asistencia jurídica gratuita «solo debe ser obligatorio para el Estado y, todo lo más, para los Colegios Profesionales, a condición de que estos hayan sido previamente dotados de la adecuada y necesaria asignación presupuestaria, porque

en caso contrario, tampoco estarán obligados a garantizar el mantenimiento de un servicio que el propio Estado no garantice». Asimismo, afirman que «desde la supresión del servicio militar obligatorio el 1 de enero de 2002, no existe en España ninguna prestación obligatoria para ningún ciudadano o ciudadana», refiriéndose a otras actividades profesionales, como la medicina, la construcción o la hostelería que no cuentan con una obligación similar a la que aquí se impugna.

A continuación, concretan los motivos en los que fundamentan la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, al entender que, todos ellos, vulneran los artículos 10, 14, 24, 35, 37 y 38 de la Constitución. La argumentación encaminada a fundamentar esta queja se dirige, sin matices y con carácter general, contra todos los preceptos impugnados, en los siguientes términos:

En primer lugar se aduce la vulneración de artículo 10 CE, aportando como argumentación jurídica que la imposición unilateral por parte del Estado de esta obligación «atenta contra la dignidad de la persona y contra el derecho al libre desarrollo de su personalidad, lo que resulta expresamente prohibido por el citado precepto constitucional, que en consecuencia debe entenderse vulnerado, máxime si tenemos en cuenta que dicho servicio solo se indemnizará en caso de reconocimiento expreso del beneficio de justicia gratuita, no así cuando se deniegue ni cuando se archive la solicitud de justicia gratuita por falta de acreditación documental y pese a que el Estado obliga al profesional no solo a formar parte del Turno de Oficio, sino también a prestar la asistencia desde el primer instante en que se reciba la designación provisional, aun cuando aún no haya resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita concediendo o denegando el derecho o archivando la solicitud».

En segundo término se considera vulnerado el artículo 14 CE, razonando que «imponer a un grupo de españoles la obligación de realizar un servicio público, trabajo o función social supone una discriminación frente al resto de los españoles, a quienes no se les impone esa obligación. El derecho constitucional a la defensa y a la tutela judicial efectiva de quienes carecen de medios, y el derecho a la justicia gratuita de ciertos colectivos, por muy constitucional que sea, y por muy esencial que sea el servicio de justicia gratuita que el Estado español viene obligado a prestarles, no puede servir de excusa para imponer a un determinado colectivo de ciudadanos la obligación de prestar ese servicio, estén conformes o no con la contraprestación que el Estado les ofrece a cambio de ese servicio. Otros servicios esenciales, como la sanidad pública, el orden público, la defensa nacional o el sistema educativo, no se rigen por el principio de obligatoriedad. Por tanto, la Ley recurrida vulnera el citado precepto constitucional».

En tercer lugar se considera vulnerado el artículo 24 CE, al entender que la obligación de prestar el servicio a todos los colegiados «cualquiera que sea su especialización o formación, y no respetando la vocación, voluntad de servicio o libertad de elección de los profesionales», implica la vulneración del artículo 24 CE, pues no se asegura que el justiciable carente de recursos reciba «una tutela judicial efectiva, es decir, en condiciones de igualdad con quienes tienen medios». También se considera vulnerado «el derecho a un proceso público con todas las garantías, así como el derecho a que no se produzca indefensión, pues tal vez se estará generando indefensión al justiciable defendido por un profesional que no cuente con la necesaria especialización y formación».

Asimismo, se aduce la vulneración del derecho al trabajo regulado en el artículo 35 CE, como consecuencia de «la sustitución del principio de voluntariedad por el principio de obligatoriedad». Según los recurrentes, «una cosa es que un ciudadano elija libremente la profesión de abogado, derecho que sí se sigue respetando, y otra muy distinta es que ello conlleve necesariamente la obligación de adscribirse al turno de oficio, derecho que ha dejado de respetarse», añadiendo que «el derecho a una remuneración suficiente entra en contradicción con la mísera cuantía de los baremos indemnizatorios actualmente vigentes y con la cuestión de que solo se retribuyan las actuaciones de los profesionales adscritos al turno de oficio cuando el usuario haya obtenido expreso reconocimiento del beneficio de justicia gratuita, no así cuando ese

beneficio le haya sido denegado o cuando la solicitud haya sido archivada por falta de acreditación documental».

La obligación impuesta por la Ley también limitaría, a juicio de los recurrentes, el derecho a la negociación colectiva y el derecho de los trabajadores a adoptar medidas de conflicto colectivo, recogidos en el artículo 37 CE «para intentar mejorar las condiciones de trabajo en caso de flagrante injusticia, como es el caso de una renuncia masiva a realizar guardias organizada por los propios profesionales adscritos al Turno de Oficio, o una suspensión del servicio organizada por las propias corporaciones colegiales, como ya se ha hecho en varias ocasiones, y como ya no podrá hacerse a partir de la reforma».

Finalmente, la pertenencia obligatoria al turno de oficio vulneraría la libertad de empresa (art. 38 CE), toda vez que, si bien el ciudadano sigue siendo libre para colegiarse como abogado o procurador, ha perdido la libertad para decidir si, además, se adscribe o no al sistema de justicia gratuita, razonando que «la economía de mercado es un sistema por cuya virtud los trabajadores y profesionales libremente deciden con quién contratan o a quién prestan sus servicios, a cambio de una compensación económica bilateralmente negociada entre los representantes de ambas partes. El principio de obligatoriedad quiebra ese sistema», concluyendo que nunca han faltado profesionales de la abogacía dispuestos a integrarse voluntariamente en este servicio público en los veintiún años que lleva vigente la Ley, mientras que, a partir de ahora, «los y las profesionales podrán ser expulsados de la abogacía o la procuraduría si se negaran a realizar guardias o a asumir defensas o representaciones procesales de justificables beneficiarios de justicia gratuita».

3. Por providencia de 31 de octubre de 2017, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, así como al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. La Presidenta del Congreso de los Diputados, por escrito registrado el 16 de noviembre de 2017, comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado la personación en este procedimiento, el ofrecimiento de su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC y la remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

5. Por escrito registrado el día 21 de noviembre de 2017, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se personó en nombre del Gobierno de la Nación y solicitó prórroga hasta el máximo plazo legal posible para formular alegaciones, concediéndole este Tribunal, por providencia de 22 de noviembre de 2017, una prórroga de ocho días, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

6. Mediante escrito registrado el día 14 de diciembre de 2015, el abogado del Estado, en representación y defensa del Gobierno de la Nación, formuló sus alegaciones:

El abogado del Estado comienza su argumentación jurídica afirmando que los preceptos impugnados afectan al régimen interno de organización colegial de prestación del servicio de justicia gratuita, materia que es de plena configuración legal, sin que resulte desproporcionado «que el legislador instrumente los colegios de abogados y, en consecuencia, la relación especial de sujeción a la que se hallan vinculados los profesionales, para determinar las condiciones generales de prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita, en tanto que dicho servicio constituye un principio de actuación preservado por la Constitución y, además, el turno es general e igualitario en

sus condiciones y prevé las oportunas indemnizaciones para quienes en cada momento lo presten».

El representante del Estado responde a las alegaciones elevadas por los recurrentes sosteniendo que la regulación recurrida no afecta a la libertad de empresa (art. 38 CE), toda vez que los preceptos recurridos establecen una obligación dirigida a una categoría de profesionales, los abogados en ejercicio, que se halla en una situación «de relación especial de sujeción con los Colegios profesionales de los que obligatoriamente forman parte, para el ejercicio de la profesión», por lo que, a su juicio, nos hallamos ante «una relación constituida sobre la base de la delegación de potestades públicas en entes corporativos» que tiene fundamento expreso en el artículo 36 CE y, aunque los colegios profesionales se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, tienen también una dimensión pública que les equipara a las Administraciones públicas de carácter territorial, pues corresponde al Estado fijar las reglas básicas relativas a su organización y competencias, aunque con menor extensión e intensidad que cuando se refiere a las Administraciones públicas en sentido estricto. Así, de acuerdo con la STC 76/2003, de 23 de abril, FJ 4, no son los fines relacionados con los intereses corporativos del colegio los que justifican la opción del legislador por la colegiación obligatoria, sino otros fines de interés público que justifican que el Estado delegue en los colegios de abogados la función pública consistente en la prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita.

En relación con el resto de alegaciones, el abogado del Estado manifiesta que, dada la escasa argumentación jurídica expuesta por los recurrentes, no alcanza a vislumbrar cómo el nuevo régimen jurídico puede contravenir el artículo 10 CE; tampoco entiende cómo afecta al derecho a la igualdad de trato y no discriminación que garantiza el artículo 14 CE, toda vez que los recurrentes no aportan un término de comparación concreto y existen diferencias objetivas entre quienes ejercen la profesión de abogado colegiado y el resto de profesiones; ni cómo puede verse afectado el artículo 24 CE, pues la Ley recurrida exige, en el artículo 25, determinados niveles de especialización y formación para mantener la calidad del servicio; ni, finalmente, cómo la reforma infringe el artículo 37 CE pues, afirma: «muchas profesiones (quizá todas) cuyo estatuto impone la realización de actividades con carácter obligatorio, su respectiva regulación tendría supuestamente la misma tacha si pudiera entenderse que sus miembros desarrollaran actividades de interés general y tuvieran una retribución prefijada. Máxime, una vez más, cuando hablamos de un derecho –este de adopción de medidas de conflicto colectivo– que en íntima conexión con el de negociación colectiva que la Constitución prevé, posee claramente una naturaleza de derecho de configuración legal (STC 119/2014, de 16 de julio)».

7. Mediante providencia de 2 de octubre de 2018 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Planteamiento.–El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados, en relación con los apartados 1, 2, 4 y 5 del artículo único de la Ley 2/2017, de 21 de junio, que modifica los artículos 1, 22, 25 y 30 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

Los diputados recurrentes consideran que los preceptos impugnados vulneran los artículos 10, 14, 24, 35, 37 y 38 CE. Entienden que de ellos se deriva la obligación de que todos los abogados colegiados formen parte del servicio de asistencia jurídica gratuita, cosa que, a su juicio: (i) atenta contra la dignidad de la persona y contra el derecho al libre desarrollo de la personalidad; (ii) impone a un sector de profesionales la obligación de realizar un servicio público, lo que supone una discriminación respecto del resto de españoles; (iii) infringe el derecho a la tutela judicial efectiva, toda vez que no se

asegura que el justiciable carente de recursos sea defendido por un profesional que cuente con la necesaria especialización y formación; (iv) vulnera el derecho al trabajo, pues implica sustituir el principio de voluntariedad por el principio de obligatoriedad; (v) limita el derecho a la negociación colectiva y el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo; y (vi) vulnera la libertad de empresa, pues el ciudadano sigue siendo libre para colegiarse como abogado o procurador, pero ha perdido la libertad para decidir si, además, se adscribe o no al sistema de justicia gratuita.

El abogado del Estado sostiene, en síntesis, que la norma impugnada no incurre en ninguna de las referidas vulneraciones y solicita la desestimación del recurso. A su juicio los preceptos impugnados afectan al régimen interno de organización colegial de prestación del servicio de justicia gratuita, materia que es de plena configuración legal; y no resulta desproporcionado que el legislador instrumente los colegios de abogados y, en consecuencia, la relación especial de sujeción a la que se hallan vinculados los profesionales para determinar las condiciones generales de prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita, dado que dicho servicio responde a un principio de actuación preservado por la Constitución y, además, el turno es general e igualitario en sus condiciones y se prevén las oportunas indemnizaciones para quienes lo presten en cada momento.

2. El estatuto de la abogacía.—Son habituales las regulaciones legales que afectan a la ordenación de las profesiones colegiadas, como ocurre, por ejemplo, con la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que ha incorporado parcialmente al derecho español 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, y con 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, la cual, en lo que aquí importa, instó al legislador estatal, en la disposición transitoria cuarta, a concretar las profesiones cuyo ejercicio se sujeta a colegiación obligatoria «en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se fundamente como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios y en aquellas actividades en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa, materias de especial interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas». Esta disposición fue aceptada como conforme a la Constitución por la STC 89/2013, de 22 de abril.

Asimismo, los abogados y procuradores se ven directamente afectados por la Ley 34/2006, de acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales; por la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia o por la Ley 2/2017, de 21 de junio, de modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, cuya constitucionalidad se cuestiona en este recurso.

La disposición adicional primera, apartado primero, de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas comunitarias, reconoce el carácter especial de la relación laboral de los abogados que prestan servicios retribuidos por cuenta ajena dentro del ámbito de organización y dirección del titular de un despacho, individual o colectivo, y habilita al Gobierno para que regule dicha relación laboral especial. Esta habilitación se ha materializado en el Real Decreto 1331/2006, de 17 de noviembre, del cual se desprende que, aun cuando el ejercicio de la abogacía se realice por cuenta ajena, esto es, realizando un trabajo en el ámbito de organización y dirección de otra persona que hace suyos los frutos del trabajo y por el que se recibe una retribución, es necesario establecer una regulación específica y diferenciada de la regulación de la relación laboral común que se recoge en el Estatuto de los trabajadores y sus normas de desarrollo, en razón, precisamente, a que en aquella se dan determinadas peculiaridades o especialidades que no se concilian con la regulación que se contiene en la indicada norma sobre la relación laboral común. A los abogados se les reconocen derechos y se les imponen obligaciones en normas no



estrictamente laborales, que deben ejercitar o cumplir al mismo tiempo que los derechos y deberes laborales, y cuyo incumplimiento está sometido a sanción por parte de poderes ajenos a los del empleador. Este derecho y estos deberes e incompatibilidades aparecen regulados en el Estatuto general de la abogacía española, aprobado mediante Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, en el que se regula un régimen de responsabilidad disciplinaria en el caso de infracción de los deberes profesionales o deontológicos.

De lo expuesto se desprende, con carácter general, que el ejercicio de la abogacía trasciende los legítimos intereses empresariales protegidos por el derecho a la libertad de empresa (art. 38 CE) y que la regulación legal de algunos aspectos del ejercicio de la profesión de la abogacía y la procura en España es una exigencia derivada de los artículos 17.3, 24 y 119 CE, pues, como dice la exposición de motivos de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales, «estos profesionales son colaboradores fundamentales en la impartición de justicia, y la calidad del servicio que prestan redund directamente en la tutela judicial efectiva que nuestra Constitución garantiza a la ciudadanía». Esta idea se reitera en el artículo 1 de dicha ley, que caracteriza a los miembros de la abogacía como «colaboradores en el ejercicio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, con el fin de garantizar el acceso de los ciudadanos a un asesoramiento, defensa jurídica y representación técnica de calidad».

3. La función de los colegios profesionales.—La especial posición de los abogados como colaboradores fundamentales en la función pública de la Administración de Justicia justifica que el artículo 544.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establezca que la colegiación «será obligatoria para actuar ante los Juzgados y Tribunales en los términos previstos en esta Ley y por la legislación general sobre colegios profesionales, salvo que actúen al servicio de las Administraciones públicas o entidades públicas por razón de dependencia funcional o laboral».

La STC 89/1989 resolvió una cuestión de inconstitucionalidad planteada contra el artículo 3.2 de la Ley de colegios profesionales, el cual, en la redacción entonces vigente, disponía que «será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al Colegio en cuyo ámbito territorial se pretenda ejercer la profesión». El Tribunal concluyó que «la colegiación obligatoria, como requisito exigido por la Ley para el ejercicio de la profesión, no constituye una vulneración del principio y derecho de libertad asociativa, activa o pasiva, ni tampoco un obstáculo para la elección profesional (art. 35 C.E.), dada la habilitación concedida al legislador por el art. 36» (FJ 8). Esta jurisprudencia «constituyen una típica especie de Corporación, reconocida por el Estado, dirigida no sólo a la consecución de fines estrictamente privados, lo que podría conseguirse con la simple asociación, sino esencialmente a garantizar que el ejercicio de la profesión —que constituye un servicio al común— se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio, que, por otra parte, ya ha garantizado en principio el Estado con la expedición del título habilitante» (FJ 5). No son, por tanto, los fines relacionados con los intereses corporativos de quienes integran el colegio —fines que, como acaba de recordarse, podrían alcanzarse mediante una asociación— los que justifican la legitimidad de la opción del legislador por la colegiación obligatoria, sino esos otros «fines específicos, determinados por la profesión titulada, de indudable interés público (disciplina profesional, normas deontológicas, sanciones penales o administrativas, recursos procesales, etc.)» (FJ 7).

Tras la reforma operada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, con la que se adaptan diversas leyes estatales a la Directiva 2006/123/CE, el legislador estatal ha configurado dos tipos de entidades corporativas, las voluntarias y las obligatorias. Con relación a las segundas, el Tribunal ha mantenido que «el requisito de la colegiación obligatoria constituye una barrera de entrada al ejercicio de la profesión y, por tanto, debe quedar limitado a aquellos casos en que se afecta, de manera grave y directa, a materias de especial interés público, como la protección de la salud y de la integridad

física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas, y la colegiación demuestre ser un instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios» (SSTC 3/2013, de 17 de enero, FJ 7, y 89/2013, FJ 2, entre otras).

La calificación de una profesión como colegiada, con la consiguiente incorporación obligatoria a un colegio profesional «requiere desde el punto de vista constitucional la existencia de intereses generales que puedan verse afectados o, dicho de otro modo, la necesaria consecución de fines públicos constitucionalmente relevantes. La legitimidad de esa decisión dependerá de que el Colegio desempeñe, efectivamente, funciones de tutela del interés de quienes son destinatarios de los servicios prestados por los profesionales que lo integran, así como de la relación que exista entre la concreta actividad profesional con determinados derechos, valores y bienes constitucionalmente garantizados; extremos que podrán ser controlados por este Tribunal» (SSTC 194/1998, FJ 4; 76/2003, de 23 de abril, FJ 6, y 96/2003, de 22 de mayo, FJ 7).

La doctrina reproducida pone de relieve la función de tutela de fines públicos constitucionalmente relevantes que llevan a cabo los colegios profesionales de abogados y procuradores, la cual justifica que, ya antes de la reforma legal que hoy se impugna, dichos colegios profesionales regularan y organizaran, a través de sus juntas de gobierno, los servicios gratuitos de asistencia letrada, defensa y representación, en atención a que la prestación del servicio de justicia gratuita ha de organizarse en aras de la protección de un derecho constitucionalmente garantizado, como es el derecho de tutela jurisdiccional respecto de quienes carezcan de medios para litigar, conforme dispone el artículo 119 CE.

4. Examen de la vulneración del artículo 10 CE.—La argumentación dirigida a fundamentar la inconstitucionalidad de los artículos impugnados por contravenir el artículo 10 CE se refiere con carácter general a todos ellos, sin analizar por separado su distinto contenido y naturaleza y sin discriminar aquellos enunciados que, como ocurre con los tres últimos párrafos del artículo 22 y con el artículo 25 (salvo en la mención que hace a «los servicios obligatorios de asistencia jurídica gratuita»), regulan aspectos de la gestión colegial del servicio de asistencia jurídica gratuita que están dirigidos a mejorar las condiciones de los abogados o de los solicitantes del servicio, pero que no se ven afectados por el hecho de que la actividad profesional se preste de manera obligatoria o voluntaria. Se trata de los preceptos que regulan el derecho «a una compensación que tendrá carácter indemnizatorio»; la necesidad de que los colegios de abogados implanten «servicios de asesoramiento a los peticionarios de asistencia jurídica gratuita, con la finalidad de orientar y encauzar sus pretensiones»; la obligación de los colegios profesionales de garantizar «a los solicitantes de asistencia jurídica gratuita la información necesaria en relación al cumplimiento de los requisitos para su concesión, así como el auxilio en la redacción de las solicitudes correspondientes»; y la necesidad de que el Ministerio de Justicia establezca los requisitos generales mínimos de formación y especialización necesarios para prestar los servicios obligatorios de asistencia jurídica gratuita con objeto de asegurar un nivel de calidad y de competencia profesional que garantice el derecho constitucional a la defensa. Esta necesidad entendemos que no quedaría afectada por la eventual inconstitucionalidad de la obligatoriedad del servicio, pese a que los recurrentes impugnan el artículo 25 en su conjunto.

El Tribunal comparte la apreciación del abogado del Estado cuando afirma que no alcanza a vislumbrar cómo el nuevo régimen jurídico puede contravenir el artículo 10 CE, pues en la demanda no se encuentran argumentos dirigidos a fundamentar por qué la obligatoriedad del servicio de asistencia jurídica en los términos previstos en la ley recurrida atenta contra la dignidad de la persona y contra el libre desarrollo de la personalidad. En efecto, esta obligatoriedad se modula: (i) estableciendo que los colegios profesionales son los encargados de organizar el servicio y dispensar al colegiado cuando existan razones que lo justifiquen (art. 1); (ii) encomendando a los colegios profesionales, a través de sus juntas de gobierno elegidas periódica y democráticamente por los colegiados, la regulación y organización de los servicios

obligatorios de asistencia letrada, defensa y representación gratuitas, atendiendo a criterios de funcionalidad y de eficiencia (art. 22) y (iii) reconociendo el abono de las correspondientes indemnizaciones a favor de los profesionales que realicen la prestación.

El único motivo de fondo que exponen los recurrentes para fundamentar esta queja —que también vinculan a la vulneración del derecho al trabajo recogido en el artículo 35 CE—, consiste en afirmar que «el Estado obliga al profesional no sólo a formar parte del Turno de Oficio, sino también a prestar la asistencia desde el primer instante en que se reciba la designación provisional, aun cuando aún no haya resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita concediendo o denegando el derecho o archivando la solicitud». El Tribunal no comparte la alegación por la que se aduce que se vulnera la dignidad de la persona y el derecho al libre desarrollo de la personalidad por el hecho de que el servicio público que se está garantizando se realice desde el primer instante en que resulta necesario —como exige el artículo 6 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita espacio—, pues, como prevé el artículo 18 de dicha Ley, en el caso de que finalmente la comisión desestimara la pretensión, «el peticionario deberá, en su caso, abonar los honorarios y derechos económicos ocasionados por la intervención de los profesionales designados con carácter provisional, en los mismos términos previstos en el artículo 27 de la Ley».

Procede, por tanto, desestimar este motivo del recurso.

5. Examen de la vulneración del derecho a la igualdad.—En relación con la vulneración del derecho a la igualdad, en la demanda se aporta como término de comparación la existencia de «otros servicios esenciales, como la sanidad pública, el orden público, la defensa nacional o el sistema educativo», pero no se expone qué elementos comunes constitucionalmente relevantes entre los respectivos términos de comparación justificarían la necesidad de llevar a cabo un juicio de igualdad.

Según jurisprudencia constitucional reiterada el principio de igualdad en la ley o en la aplicación de la ley es vulnerado cuando se produce un trato desigual, carente de justificación objetiva y razonable por parte del poder público, pero «la sola enunciación del contenido de este principio pone de manifiesto la necesidad de que, quien alegue la infracción del artículo 14 CE, en cuanto consagra el derecho a la igualdad, aporte para fundar su alegación un término de comparación válido, del que se desprenda con claridad la desigualdad denunciada, porque la infracción del derecho a la igualdad no puede valorarse aisladamente. Como derecho relacional, su infracción requiere inexcusablemente como presupuesto la existencia de una diferencia de trato entre situaciones sustancialmente iguales, cuya razonabilidad o no deberá valorarse con posterioridad. Y esta diferencia de trato es, por lo tanto, un extremo que debe ser adecuadamente puesto de manifiesto por el interesado» (STC 106/1994, de 11 de abril, FJ 2).

6. Examen de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.—Las razones expuestas por la parte recurrente para inferir la vulneración del artículo 24 CE parten de la afirmación de que la obligatoriedad de la prestación del servicio «podría» implicar la falta de especialización y formación del profesional. En palabras de los recurrentes: «tal vez se estará generando indefensión al justiciable defendido por un profesional que no cuenta con la necesaria especialización y formación», lo que, a su juicio, afectaría al derecho a un proceso público con todas las garantías.

Esta presunción carece a nuestro juicio de fundamento, toda vez que el artículo 25 de la ley que nos ocupa, al que no se refieren los recurrentes en este punto, dispone que el Ministerio de Justicia, de manera coordinada con las comunidades autónomas competentes, previo informe de los consejos generales de la abogacía y de los procuradores de los tribunales de España «establecerá los requisitos generales mínimos de formación y especialización necesarios para prestar los servicios obligatorios de asistencia jurídica gratuita, con objeto de asegurar un nivel de calidad y de competencia profesional que garantice el derecho constitucional a la defensa. Dichos requisitos serán



de obligado cumplimiento para todos los Colegios Profesionales». Además el colegio tiene potestades suficientes para controlar el cumplimiento de los estándares de calidad.

En consecuencia, este motivo del recurso también ha de desestimarse.

7. Examen de la vulneración del artículo 35 CE.—También se aduce la vulneración del derecho al trabajo regulado en el artículo 35 CE, como consecuencia de «la sustitución del principio de voluntariedad por el principio de obligatoriedad», pues, argumentan los recurrentes, «una cosa es que un ciudadano elija libremente la profesión de abogado, derecho que sí se sigue respetando, y otra muy distinta es que ello conlleve necesariamente la obligación de adscribirse al turno de oficio, derecho que ha dejado de respetarse».

Tampoco esta alegación encuentra un fundamento constitucional en la apreciación del Tribunal, pues este ha venido declarando invariablemente que el hecho de que el artículo 35 CE garantice que todo ciudadano que reúna las condiciones legalmente establecidas pueda acceder libremente a una profesión u oficio no quiere decir que el legislador no pueda regular, cuando así lo requiera el interés general, el ejercicio de dicha profesión u oficio, pues «el derecho constitucionalmente garantizado en el art. 35.1 no es el derecho a desarrollar cualquier actividad, sino el de elegir libremente profesión u oficio, ni en el art. 38 se reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden. La regulación de las distintas profesiones, oficios o actividades empresariales en concreto, no es por tanto una regulación del ejercicio de los derechos constitucionalmente garantizados en los arts. 35.1 o 38» (STC 83/1984, FJ 3).

Son numerosas las normas de nuestro derecho que disciplinan, regulan y limitan el ejercicio de profesiones y oficios imponiendo para ello requisitos diversos, entre los cuales se cuenta, por ejemplo, la posesión de un determinado título académico o la incorporación a un colegio profesional, pues «el ejercicio de las profesiones tituladas, a las que se refiere el artículo 36 de la CE y cuya simple existencia (esto es, el condicionamiento de determinadas actividades a la posesión de concretos títulos académicos, protegido incluso penalmente contra el intrusismo) es impensable sin la existencia de una ley que las discipline y regule su ejercicio» (STC 83/1984, FJ 3).

Tampoco puede reconocerse relevancia a la alegación relativa a «la mísera cuantía de los baremos indemnizatorios actualmente vigentes», pues en ninguno de los preceptos impugnados se concretan dichos baremos.

Los recurrentes no aportan argumentos jurídicos para sustentar la queja que se formula respecto de la vulneración del derecho a la negociación colectiva y del derecho de los trabajadores a adoptar medidas de conflicto colectivo. Se trata de una mera denuncia retórica que no incluye un análisis de la titularidad y ejercicio de estos derechos en el ámbito de la abogacía ni de su ejercicio en la prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita antes de la reforma que se impugna. Por ello debe estimarse incompleta la carga de la parte recurrente consistente en exponer los razonamientos jurídicos y los elementos de convicción que permitan corroborar su denuncia.

8. Examen de la vulneración de la libertad de empresa.—Los recurrentes consideran que la pertenencia obligatoria al turno de oficio vulnera la libertad de empresa (art. 38 CE) alegando que, aunque el ciudadano sigue siendo libre para colegiarse como abogado o procurador, «ha perdido la libertad para decidir si, además, se adscribe o no al sistema de justicia gratuita, con independencia de que estén o no de acuerdo con la compensación económica que a cambio perciben, o con las condiciones de otra índole en las que se presta el servicio».

Como declara la STC 89/2017, de 4 de julio, FJ 14, el artículo 38 CE establece «los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad. El mantenimiento de esos límites... está asegurado por una doble garantía, la de la reserva de ley y la que resulta de la atribución a cada derecho o libertad de un núcleo del que ni siquiera el legislador puede disponer, de un contenido esencial» (STC 37/1981, de 16 de

noviembre, FJ 2). Lo anterior es compatible con la afirmación del Tribunal en el sentido de que «[e]l derecho a la libertad de empresa no es absoluto e incondicionado sino limitado por la regulación que, de las distintas actividades empresariales en concreto, puedan establecer los poderes públicos, limitaciones que han de venir establecidas por la ley, respetando, en todo caso, el contenido esencial del derecho» (STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 15, y 135/2012, de 19 de junio, FJ 5) y han de estar «derivadas de las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado» (entre otras SSTC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 6; 109/2003, de 5 de junio, FJ 15, y 112/2006, de 5 de abril, FJ 8).

El derecho fundamental a la libertad de empresa se ejerce, por tanto, dentro de un marco general configurado por las reglas establecidas por el legislador. Del hecho de que los preceptos recurridos impongan determinadas obligaciones a los abogados que afectan al libre ejercicio de su actividad económica no cabe deducir sin más que tal afectación sea contraria a la CE, «pues el derecho a la libertad de empresa no garantiza que el legislador no pueda establecer medidas que incidan en este derecho. El derecho fundamental a la libertad de empresa reconocido en el artículo 38 CE supone la exigencia de que las regulaciones públicas que afectan, como el caso del precepto impugnado, al ejercicio de una actividad empresarial, sean adecuadas para promover un objetivo considerado constitucionalmente legítimo y que las limitaciones que tales regulaciones impongan sobre el libre ejercicio de una actividad económica no conlleven, debido a su intensidad, una privación del referido derecho» (STC 89/2017, de 4 de julio, FJ 14).

Para determinar la conformidad de los preceptos impugnados con el artículo 38 CE procede examinar si las concretas obligaciones establecidas por aquel, y que afectan al ejercicio de una actividad económica y no propiamente al acceso a ella, constituyen una medida adecuada para la consecución de un fin constitucionalmente legítimo (SSTC 53/2014, de 10 de abril, FJ 7; 30/2016, de 18 de febrero, FJ 6, 35/2016, de 3 de marzo, FJ 4, y 89/2017, FJ 14) y no determinan, por la intensidad de la limitación, la privación del derecho. En relación con esta última exigencia, el control que puede ejercer el Tribunal es meramente negativo y se reduce a constatar que la medida restrictiva no conlleva una limitación del derecho a la libertad de empresa que pueda determinar un impedimento práctico de su ejercicio. Son estos extremos los que corresponde examinar al Tribunal cuando tiene que analizar si la limitación que impone el legislador al derecho a la libertad de empresa es acorde con su contenido esencial. Ir más allá, en estos casos, supondría fiscalizar la oportunidad de una concreta elección del legislador, que representa la plasmación de una legítima opción política (SSTC 53/2014, de 10 de abril, FJ 7; 35/2016, de 3 de marzo, FJ 4, y 89/2017, FJ 14).

Como se ha razonado en los fundamentos jurídicos precedentes, la obligatoriedad de prestar el servicio de asistencia jurídica gratuita trae causa de la necesidad de asegurar el derecho constitucional a la asistencia jurídica gratuita reconocido en el artículo 119 CE como derecho prestacional y de configuración legal, cuyo contenido y concretas condiciones de ejercicio corresponde delimitar al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las disponibilidades presupuestarias (STC 16/1994, de 20 de enero, FJ 3). De su plena efectividad y garantía dependen importantes intereses, tanto públicos como privados, vinculados al ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva de las personas que carecen de medios económicos para litigar, por lo que no resulta inconstitucional que sean los colegios de abogados, como corporaciones de derecho público de base asociativa, los que ejerzan en este campo una función pública delegada del Estado, en los términos recogidos en los preceptos que se impugnan.

Por todo ello, este motivo del recurso tampoco puede prosperar.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a cuatro de octubre de dos mil dieciocho.–Juan José González Rivas.–Andrés Ollero Tassara.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Pedro José González-Trevijano Sánchez.–Antonio Narváez Rodríguez.–Alfredo Montoya Melgar.–Ricardo Enríquez Sancho.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–María Luisa Balaguer Callejón.–Firmado y rubricado.