



Tribunal Superior de Justicia de Madrid
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
C/ General Castaños, 1 , Planta Baja - 28004

33009880

NIG: 28.079.00.3-2021/0002255

Procedimiento Ordinario 74/2021**Demandante:** D./Dña.

y ASOCIACION LIBRE DE ABOGADAS Y ABOGADOS (ALA)

Sentencia nº 43/2023, de fecha 05/06/2023

Adjunto remito copia auténtica firmada electrónicamente de la Sentencia dictada en el recurso referenciado al margen, que tiene el carácter de firme, así como el expediente administrativo correspondiente, para que en el plazo establecido en el artículo 104.2 LJCA o, en su caso, el indicado en el art 106.2 LJCA, desde la recepción de la presente, la lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo. Debiendo, en el plazo de **DIEZ DÍAS**, acusar recibo y comunicar el órgano responsable del cumplimiento del fallo de la Sentencia.

En Madrid, a 16 de noviembre de 2023.

EL/LA LETRADO/A DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID.
(Madrid)

La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/cove mediante el siguiente código seguro de verificación: 0944329462784461753683

**Madrid**

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

C/ General Castaños, 1 , Planta Baja - 28004

33000020

NIG: 28.079.00.3-2021/0002255

Procedimiento Ordinario 74/2021

De: ASOCIACION LIBRE DE ABOGADAS Y ABOGADOS (ALA), D./Dña.
y D./Dña.

PROCURADOR D./Dña. VIRGINIA SANCHEZ DE LEON HERENCIA

Contra: COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID

PROCURADOR D./Dña. FERNANDO RUIZ DE VELASCO MARTINEZ DE ERCILLA

D. MANUEL ALVARO ARAUJO, Letrado/a de la Administración de Justicia
de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal
Superior de Justicia de Madrid

DOY FE: Que en el Procedimiento Ordinario 74/2021 se ha dictado resolución
del siguiente tenor literal:

"SENTENCIA Nº 43/2023

Presidente:

D. JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO

Magistrados:

D. CARLOS VIEITES PEREZ**Dña. MARÍA ASUNCIÓN MERINO JIMÉNEZ****D. LUIS MANUEL UGARTE OTERINO****D. JOSÉ MARÍA SEGURA GRAU****D. ALFONSO RINCÓN GONZÁLEZ-ALEGRE**

En la Villa de Madrid a cinco de junio de dos mil veintitrés.

Visto el recurso número 74/2021 interpuesto por la ASOCIACIÓN LIBRE DE
ABOGADAS Y ABOGADOS (ALA) y las Letradas DOÑA
núm. del ICAM y DOÑA

del ICAM, representadas por la Procuradora Doña Virginia Sánchez de León
Herencia y asistidas por el Letrado don José Luis Muga Muñoz, frente a los artículos
1.1b), 1.1c) y Disposición Transitoria Cuarta de las Normas Regulatoras del Turno de Oficio
del ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID aprobadas por la Junta de
Gobierno el día 14 de diciembre de 2020, habiendo sido parte demandada la Corporación

**Madrid**

indicada, representada por el Procurador don Fernando Ruiz de Velasco Martínez de Ercilla y asistida del Letrado don Ignacio de Luis Otero.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Interpuesto el recurso y recibido el expediente administrativo, fue emplazada la parte recurrente para que dedujera demanda, lo que llevó a efecto mediante escrito en el que, tras alegar los fundamentos de hecho y de derecho que consideró pertinentes, terminó suplicando la estimación del recurso, con la consiguiente anulación del acto recurrido.

SEGUNDO. - La representación procesal de la parte demandada contestó a la demanda mediante escrito en el que, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó aplicables, terminó pidiendo la inadmisión del recurso y subsidiariamente su desestimación.

TERCERO. - Contestada la demanda y realizadas alegaciones a la causa de inadmisión del recurso, quedaron los autos conclusos para votación y fallo.

CUARTO. - La cuantía del recurso quedó fijada en indeterminada

QUINTO. - Con fecha 30 de mayo se ha celebrado el acto de votación y fallo de este recurso, tras haber oído a las partes, a tenor de lo dispuesto por el artículo 33.2 de L.J.C.A., quedando el mismo concluso para Sentencia.

Siendo Ponente el Magistrado Ilmo. Sr. D. LUIS MANUEL UGARTE OTERINO.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO. – Pretensión ejercitada.

La ASOCIACIÓN LIBRE DE ABOGADAS Y ABOGADOS(ALA) y las Letradas DOÑA , núm. del ICAM y DOÑA , núm. del ICAM, ejercitan pretensión declarativa de nulidad de los artículos 1.1b), 1.1c) y Disposición Transitoria Cuarta de las Normas Reguladoras del Turno de Oficio del ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID aprobadas por la Junta de Gobierno el día 14 de diciembre de 2020.

SEGUNDO. – Actividad impugnada.

Las Normas Reguladoras del Turno de Oficio del ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID aprobadas por la Junta de Gobierno el día 14 de diciembre de 2020, disponen en lo que al recurso interesa:

[...]

Artículo 1.- REQUISITOS GENERALES MÍNIMOS:

1.- Podrán acceder y permanecer en el Turno de Oficio los abogados y abogadas ejercientes que cumplan los siguientes requisitos:



Madrid



[...]

b) *Tener residencia habitual y despacho profesional abierto en el ámbito territorial del Colegio, así como tener cumplidas todas las obligaciones estatutarias.*

A los efectos de este apartado el ámbito territorial del Colegio de Abogados de Madrid, excluye los partidos judiciales de Alcalá de Henares, Torrejón de Ardoz, Coslada y Arganda.

c) *Acreditar más de tres años en el ejercicio efectivo de la profesión.*

[...]

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Cuarta. - *Los letrados que a la entrada en vigor de las presentes normas no cumplieren alguno de los requisitos establecidos para la permanencia en el turno de oficio, tendrán un plazo de seis meses para adaptarse a las mismas. De no hacerlo causarán baja en la prestación del servicio, pudiendo finalizar los asuntos que tengan pendientes.*

TERCERO. - Motivos de la impugnación.

Las recurrentes fundan su pretensión en las consideraciones de la demanda, con fundamento en la Jurisprudencia que citan, que podemos extraer de la siguiente manera:

Sobre la obligatoriedad de residencia en el ámbito territorial del ICAM

- Aquellas personas letradas que no tengan su residencia habitual en el ámbito territorial del ICAM, excluidos los partidos judiciales de Alcalá de Henares, Torrejón de Ardoz, Coslada y Arganda, causarán baja en la prestación del servicio de manera automática, sin incoarse procedimiento alguno por tal motivo.
- No es posible la adaptación que contempla la Disposición transitoria cuarta para los abogados/as que estén inscritos en los turnos de oficio del ámbito del ICAM y del ámbito del ICAA (Alcalá de Henares), pues no es legalmente posible tener residencia habitual en ambos ámbitos territoriales, en aplicación del artículo 15 de la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
- Vulneración de la libertad de establecimiento y de circulación, establecidas por el TFUE (art. 56) y por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), artículos 3 a 9, y de la libertad de fijación de residencia habitual, consagrada en el artículo 19 de la Constitución Española.
- Los funcionarios públicos no tienen obligación legal de residir en el lugar donde desempeñan su cargo siempre que se garantice el pleno cumplimiento del mismo.
- Vulneración del principio de confianza legítima (art. 3.1.e) de LRJSP) y del derecho a una buena Administración, pues hay personas que han venido compaginando el



ejercicio de la abogacía, en los turnos de oficio del ICAM y del ICAA, adoptando decisiones de índole profesional y personal confiadas en dicha situación.

Sobre el trámite de audiencia a los interesados en la elaboración de las normas

- No se dio trámite de audiencia a los colegiados adscritos al Turno del Oficio en el ICAM, sino a varias asociaciones de abogados que no representan más que a una pequeña parte de los miles de colegiados afectados.
- Debió haberse escogido el trámite de información pública en que hubieran podido participar todos los colegiados cuyos derechos e intereses se veían afectados por la norma aprobada.
- La Jurisprudencia ha admitido la retroacción de actuaciones de modo que la norma reglamentaria quede pendiente de la subsanación del trámite procedimental de audiencia.

Sobre la acreditación de tres años de ejercicio profesional para acceder al turno de oficio.

- Se trata de una antigua obligación superada por la modificación de los títulos universitarios y, sobre todo, por la forma de acceso a la profesión de abogado en España.
- La nueva regulación del acceso a la profesión de Abogado requiere además de la titulación de grado o licenciatura en Derecho, como ya ocurría, un Máster específico en el ejercicio de la Abogacía y un examen de carácter nacional que, una vez superado, otorga el derecho a colegiarse en un colegio de abogados y a ejercer la profesión.
- Resulta equivocada la creencia de que la experiencia de tres años otorga unos conocimientos para atender los casos tramitados por el turno de oficio, pues se acredita por el ICAM con la sola colegiación durante ese periodo, sin prueba del número de asuntos asumidos que guarden relación con el turno de oficio.

CUARTO. - Oposición a la pretensión.

El ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID se ha opuesto a la pretensión ejercitada interesando la inadmisión del recurso y subsidiariamente su desestimación, con fundamento en las consideraciones de su contestación que se extractan:

Inadmisión del recurso por falta de legitimación activa

- Las recurrentes no acreditan el interés directo o indirecto personal que les asista para recurrir.

- La asociación ALA no acredita la adscripción al turno de oficio de sus asociados o la condición de residentes en un determinado ámbito territorial.
- Solo están legitimados para impugnar las normas reguladoras del Turno de Oficio los letrados que están integrados en el mismo y así lo acrediten y determinen qué interés directo o indirecto pudieran tener en relación con el objeto del proceso, como el criterio de residencia.
- No es posible atribuir esta condición a una asociación de Abogados.

Sobre la obligatoriedad de residencia en el ámbito territorial del ICAM

- La norma impugnada no restringe derecho alguno de los invocados el Colegio, es acorde a la potestad regulatoria que ostenta, y se establece como una garantía de calidad de servicio por razones de proximidad con el justiciable.
- La prestación de servicios de abogacía en el ámbito del Turno de Oficio es de adscripción libre y voluntaria.
- La norma no infringe el principio de no discriminación por razón de residencia o establecimiento.
- Los abogados que prestan el servicio del turno de oficio realizan un servicio público, basado en los principios de solidaridad y cumplimiento de una función social, por lo que perciben una indemnización, no honorarios.
- La Ley 1/1996, de Asistencia Jurídica Gratuita, prevé en su artículo 25 que el Ministerio de Justicia establecerá los requisitos generales mínimos de formación y especialización necesarios para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita.
- La Orden de 3 de junio de 1997, por la que se establecen los requisitos generales mínimos de formación y especialización necesarios para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita, establece la residencia habitual y despacho abierto en el ámbito del colegio respectivo y, en el caso de que el colegio tenga establecidas demarcaciones territoriales especiales, tener despacho en la demarcación territorial correspondiente, salvo que, en cuanto a este último requisito, la Junta de Gobierno del Colegio lo dispense excepcionalmente para una mejor organización y eficacia del servicio



Sobre la audiencia a los interesados

- Se dio audiencia a las principales asociaciones de Abogados, entre las que se encontraba la propia asociación recurrente ALA.
- No se ha causado indefensión, porque cualquier abogado afectado adscrito al Turno de oficio ha podido recurrir las normas.

Sobre la acreditación de tres años de ejercicio profesional para acceder al turno de oficio.

- El requisito aparecía recogido en el artículo 1.1.b) de las precedentes Normas Reguladoras del Turno de Oficio, aprobadas por la Junta de Gobierno el 28 de septiembre de 2017, por lo que no supone novedad alguna.
- La Orden de 3 de junio de 1997, por la que se establecen los requisitos generales mínimos de formación y especialización necesarios para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita, dispone en su apartado primero b) como requisito general mínimo exigible a los abogados para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita el de “*acreditar más de tres años en el ejercicio efectivo de la profesión*”, así como el artículo 32.1.b) Real Decreto 141/2021, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, que es posterior a las normas reguladoras del turno de oficio que se impugnan y norma de rango superior.
- Hay colegiados que se incorporaron al Colegio sin necesidad de acreditar el título profesional de abogado por encontrarse incluidos en alguna de las excepciones que recogen la disposición transitoria única y las disposiciones adicionales octava y novena de la Ley de Acceso, no afectadas por otra parte por la modificación operada en la Ley de Acceso por la Ley 15/2021, de 23 de octubre.
- Los colegiados no ejercientes, incorporados como tales con exención del título profesional de abogado, pasan o pueden pasar a la situación de ejercientes sin necesidad de acreditar este requisito.

QUINTO. – Sobre la legitimación de los recurrentes.

Insta el Colegio la inadmisión del recurso al amparo del artículo 69 c) de la Ley de la Jurisdiccional al no acreditar las recurrentes el interés directo o indirecto personal que les asista para recurrir, por lo que conviene centrar la posición de aquellas respecto de las normas impugnadas.

Sobre la legitimación para la impugnación de normas como las aprobadas por la Corporación demandada, podemos seguir las consideraciones generales expresadas en la sentencia de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal, sentencia 1000/2016, de 23 de diciembre de 2016, Rec. 1884/2014, fundamento segundo:



[...]

Como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia de 27 de octubre de 2016 (casación 929/20914) "El artículo 19.1.a) de la vigente LRJCA dispone que "están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo ..."; y conocemos, sobradamente, el concepto que de legitimación se ha ido perfilando por este Tribunal Supremo así como por el Tribunal Constitucional. En tal sentido, debemos señalar que la legitimación activa es la consideración especial en que tiene la Ley a las personas que se hallan en una determinada relación con el objeto de un litigio concreto en virtud del cual, para que la pretensión procesal pueda ser examinada en cuando al fondo, se hace preciso que sean esas personas las que figuren como parte actora en ese procedimiento, personas que, en la generalidad de los casos, son las titulares activas de la relación jurídica controvertida en el proceso. Esto es, el concepto de legitimación activa hace referencia a un título básico para el acceso a la jurisdicción que implica relación jurídico material entre la parte actora y el objeto procesal en atención al derecho o al interés legítimo cuya tutela se postula por aquélla, constituyendo así la aptitud para ser demandante en un proceso concreto y el requisito necesario para que el órgano jurisdiccional pueda examinar el fondo del litigio.

En tal sentido, debemos dejar constancia de la doctrina resumida por el Tribunal Constitucional en su STC 220/2001, de 31 de octubre, y que reitera en las SSTC 7/2001, de 15 de enero, FJ 4 , y 24/2001, de 29 de enero , FJ 3. Así se expresa que "en particular, cuando la causa de inadmisión se funda en la falta de legitimación activa en el recurso contencioso-administrativo, la doctrina expuesta adquiere singular relieve, como recuerda la STC 195/1992, de 16 de noviembre (FJ 2), "ya que, como dice la STC 24/1987 , y en el mismo sentido la STC 93/1990 , al conceder el art. 24.1 CE el derecho a la tutela judicial a todas las personas que sean titulares de derechos e intereses legítimos, está imponiendo a los Jueces y Tribunales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales utilicen en orden a la atribución de legitimación activa para acceder a los procesos judiciales y, entre ellas, la de interés directo, que se contiene en el art. 28.1.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa -de 1956 -". En este mismo sentido, la ya citada STC 252/2000 , FJ 2, subraya que "pese a que determinar quién tiene interés legítimo para recurrir en la vía contencioso-administrativa es una cuestión de legalidad ordinaria, los órganos jurisdiccionales quedan compelidos a interpretar las normas procesales (en este caso la LJCA de 1956), no sólo de manera razonable y razonada sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio "pro actione", con interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón, revelen una clara desproporción entre los fines que las causas de inadmisión preservan y los intereses que sacrifican (por todas STC 88/1997, de 5 de mayo)". Desde este planteamiento se ha de aplicar al contencioso-administrativo la regla general de la legitimación por interés (ventaja o utilidad jurídica que se obtendría en caso de prosperar la pretensión ejercitada), de modo que "para que exista interés legítimo en la jurisdicción contencioso-administrativa, la resolución impugnada (o la inactividad denunciada) debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso, siendo por ello inconstitucionales las decisiones jurisdiccionales de inadmisión de recursos en los que se pueda cabalmente apreciar tal interés" (STC 252/2000 , FJ 3)".



Por su parte, el Tribunal Supremo, entre otras muchas (STS de 30 de enero de 2001) "ha venido a expresar que, partiendo de que la respuesta al problema de la legitimación debe ser casuística, de modo que no es aconsejable ni una afirmación ni una negación indeferenciadas para todos los casos, la Sala entiende que la existencia de la legitimación viene ligada a la de un interés legítimo de la parte que se lo arroga ...". En la más reciente STS de 5 de julio 2016 (RCA 954/2014) hemos insistido en esta doctrina en los siguientes términos:

"Según el artículo 19.1 a) de nuestra Ley Jurisdiccional, están legitimadas para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo; de este modo, nuestra legislación procesal se sirve del criterio de la "legitimación por interés", y dicho interés efectivamente concurre, en los términos en que tempranamente ya el alcance del indicado concepto vino a precisarse por la jurisprudencia constitucional (STC 60/1082, de 11 de octubre: "En relación con la impugnación de actos de la Administración ..., basta con la exigencia de un «interés legítimo» en el litigante para reconocerle la legitimación que le otorga el art. 162.1 b) de la Constitución, expresión esta («interés legítimo») más amplia que la de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa («interés directo»), y que no puede entenderse referida exclusivamente a la fase del amparo pedido ante el Tribunal Constitucional, sino extensiva a la fase previa de que habla el art. 53.2 de la C.E., pues de otro modo la restrictiva interpretación de la legitimación en la vía judicial previa ante la que se recaba la tutela general encomendada a los Tribunales de justicia (art. 41.1 de la LOTC) de las libertades y derechos reconocidos en los arts. 14 a 29 y 30.2 de la Constitución (art. 53.2 de la C.E.), haría inoperante e impediría la amplitud de legitimación activa con la que la Constitución ha configurado la defensa de tales derechos por medio del recurso de amparo)".

La jurisprudencia también se ha pronunciado sobre supuestos como el de autos en los que la impugnación se realiza en relación con la totalidad ---o algunos preceptos--- de una norma reglamentaria.

En la reciente STS 21 de junio de 2016 (RCA 938/2014) hemos recordado lo expuesto por la anterior STS, del Pleno de la Sala, de 9 de julio de 2013 (RC 357/2011) que señalaba: "En definitiva, ... la jurisprudencia viene exigiendo que cuando se impugnan todos o varios preceptos de un reglamento, la legitimación debe entenderse restringida a aquellos que afecten a los intereses del impugnante". En términos parecidos se ha manifestado la STS de 30 de marzo de 2016 (RCA 891/2014), que se remite a la anterior STS del Pleno de la Sala de 9 de julio de 2013 (recurso 357/2011)".

Sujeta en definitiva la legitimación de las recurrentes a la afectación que experimenten en sus intereses por el sentido de los preceptos impugnados de las Normas Reguladoras del Turno de Oficio del ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID, aprobadas por la Junta de Gobierno el día 14 de diciembre de 2020, doña

_____, colegiada del ICAM núm. _____, reside en Alcalá de Henares, en la calle _____, por lo que se ve afectada por la norma impugnada relativa al ámbito territorial del Colegio, excluido el partido judicial de Alcalá de Henares, y doña _____ colegiada del ICAM núm. _____ lleva colegiada menos de tres años, por lo que se ve afectada por la norma relativa a la



acreditación de un tiempo mínimo en el ejercicio efectivo de la profesión, razones para poder apreciar la legitimación de ambas.

En cuanto a la legitimación de la ASOCIACIÓN LIBRE DE ABOGADAS Y ABOGADOS (ALA) consta en el expediente administrativo (folio 84 y siguientes) que la misma ha participado en reuniones mantenidas por distintas asociaciones con el ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID sobre la modificación de las Normas Reguladoras del Turno de Oficio, el 19 de noviembre de 2018, el 17 de diciembre de 2018, el 22 de enero de 2019 y el 12 de febrero de 2019.

La sentencia de la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal, sentencia 180/2016, de 23 de marzo de 2018, recurso 1153/2016, seguido frente al Acuerdo de 10 de octubre de 2016, de la Junta de Gobierno del ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID, que aprobó las normas reguladoras del turno de oficio, apreció interés legítimo de los dos recurrentes, dado el carácter y contenido de la norma en cuestión, a la persona física, por su condición de colegiado en activo, y a la persona jurídica, la Asociación accionante, dados sus fines estatutarios y el principio "*pro actione*", tutelado por el artículo 24 de la Constitución, apreciándose además que había intervenido en su proceso de elaboración.

Por tanto, no puede prosperar la solicitud de inadmisión del recurso contencioso-administrativo formulada por la parte demandada

SEXTO. – Sobre el trámite de audiencia en el procedimiento de aprobación de las Normas Reguladoras del Turno de Oficio del ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID aprobadas por la Junta de Gobierno el día 14 de diciembre de 2020.

Sobre el trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de una norma general, como es el caso, la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia 414/2022, de 4 de abril de 2022, Rec. 300/2020, sintetiza la doctrina al respecto, en los siguientes términos:

[...]

SEGUNDO. - ...

... en efecto, El artículo 129 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone en su artículo primero que "[e]n el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios."

[...]

dada la naturaleza de la motivación como exigencia formal, es decir, del procedimiento de aprobación de la norma reglamentaria; debe tenerse en cuenta que esa misma jurisprudencia ha modulado la concurrencia de dichos requisitos a los efectos de la declaración de nulidad del reglamento por estos vicios de procedimiento. Es decir, los presupuestos formales para la aprobación de los reglamentos han de interpretarse con el criterio finalista que la jurisprudencia de este Tribunal Supremo viene aconsejando, con el



fin de no incurrir en un excesivo formalismo, desconociendo el procedimiento no tiene una finalidad en sí mismo considerado, sino en cuanto es garantía de que en la aprobación del reglamento se han salvaguardado todos los intereses afectados, en especial, los propios de la potestad reglamentaria de la que es titular la Administración que lo aprueba; que es la finalidad de los trámites que se impone por la norma que regula el procedimiento de aprobación.

En el sentido expuesto debe traerse a colación la sentencia de esta Sala 524/2019, dictada en el recurso 58/2017 (ECLI:ES:TS:2019:1249) en la que, con abundante cita, se declara:

"... [D]esde el punto de vista formal, el ejercicio de la potestad reglamentaria ha de sujetarse al procedimiento de elaboración legalmente establecido (...), y que los trámites ahí contemplados constituyen límites formales de dicha potestad y habilitan para el control judicial de su ejercicio, atribuido el artículo 106 de la Constitución, en relación con el 26 de la Ley 50/1997 y el 1º de la 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta jurisdicción.

"Por lo que se refiere a la omisión de trámites, la jurisprudencia de esta Sala subraya que para que proceda la nulidad... es preciso que se haya prescindido totalmente de los trámites del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites por importante que pudiera resultar, de suerte que la omisión procedimental ocasionada debe ser no solo manifiesta, es decir, palpable y a todas luces evidente e inequívoca, sino también total y absoluta, esto es, que denote una inobservancia de las normas de procedimiento que afecte en su conjunto a la sustanciación del mismo, de manera global y no meramente parcial o accidental.

"... Por ello, solo cuando la omisión de trámites del procedimiento previsto para la elaboración de las disposiciones generales o su defectuoso cumplimiento se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, conllevará la nulidad de la disposición que se dicte. Esta finalidad se traduce en una garantía ad extra, en la que se inscriben tanto la audiencia a los ciudadanos, directa o a través de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la Ley, prevista en el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, como la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria, y en una garantía interna, encaminada a asegurar tanto la legalidad como el acierto de la regulación reglamentaria, en la que se inscriben los informes y dictámenes preceptivos a que se refiere el artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997 (...)"

Y en ese mismo sentido, es oportuna la cita de la más reciente sentencia de 21 de enero de este mismo año, dictada en el recurso 138/2019 (ECLI:ES:TS:2022:172) en la que, en relación con el debate que ahora aquí nos ocupa, declaramos sobre la exigencia de la motivación:

"... Sobre este último aspecto de la motivación, señala la STS de 13 de noviembre de 2000, que "una de las manifestaciones características de la discrecionalidad administrativa es, sin duda, la reglamentaria, en la que el titular de la potestad tiene una libertad de opción o de alternativas dentro de los márgenes que permite la norma que se desarrolla o ejecuta, pero aun así la motivación, por la que se hace explícita las razones de la ordenación, es garantía de la propia legalidad, ya que, incluso, la razonabilidad, al menos como marco o límite externo a la decisión administrativa válida, sirve de parámetro para el



enjuiciamiento del Tribunal y puede justificar, en su caso, la anulación de la norma reglamentaria". Lo que no impide tomar en consideración las particularidades que la motivación presenta en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria, a las que alude la STS de 22 de junio de 2004, cuando señala que "el deber de motivación, que constituye una garantía del actuar administrativo, no tiene la misma plasmación jurídica en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que en el procedimiento administrativo, al engarzarse en aquél caso en los presupuestos constitucionales sobre la justificación de la norma reglamentaria, por lo que cabe desestimar que se haya acreditado que la norma reglamentaria impugnada carezca de motivación o de razón suficiente para su adopción, o que sean insuficientes los estudios previos, o los informes preceptivos evacuados, que constituyen, según tiene declarado esta Sala del Tribunal Supremo, cánones válidos para enjuiciar la conformidad a Derecho de las disposiciones generales".

No puede apreciarse la omisión de un trámite esencial determinante de la nulidad de la disposición general por falta de audiencia individualizada a todos los colegiados pertenecientes al turno de oficio, pues, como observa la Corporación demanda, se dio audiencia a las principales asociaciones de Abogados, entre ellas a la recurrente. De este modo, se canalizó la participación de los afectados, cumpliéndose así el mandado legal de posibilitar "que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas" (arts. 129.5 y 133.2 y 3 de la Ley 39/2015).

SEPTIMO. - Sobre el requisito de la residencia y permanencia para el acceso al turno de oficio de Madrid.

Los Consejos Generales de la Abogacía Española y de los Colegios de Procuradores de los Tribunales de España y sus respectivos Colegios regulan y organizan los servicios obligatorios de asistencia letrada y de defensa y representación gratuitas, mientras que el Ministerio de Justicia establece los requisitos generales mínimos de formación y especialización y los requisitos generales mínimos exigibles a los Abogados para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita.

En cuanto a la gestión colegial de los servicios de asistencia letrada, de defensa y de representación gratuitas, dispone el artículo 22 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita

[...]

Los Consejos Generales de la Abogacía Española y de los Colegios de Procuradores de los Tribunales de España y sus respectivos Colegios regularán y organizarán, a través de sus Juntas de Gobierno, los servicios obligatorios de asistencia letrada y de defensa y representación gratuitas, garantizando, en todo caso, su prestación continuada y atendiendo a criterios de funcionalidad y de eficiencia.

Los profesionales que presten el servicio obligatorio de justicia gratuita, tendrán derecho a una compensación que tendrá carácter indemnizatorio.

Los Colegios de Abogados implantarán servicios de asesoramiento a los peticionarios de asistencia jurídica gratuita, con la finalidad de orientar y encauzar sus pretensiones. Dicho asesoramiento tendrá, en todo caso, carácter gratuito para los solicitantes.



Los Colegios de Abogados facilitarán 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.

Corresponde al Ministerio de Justicia establecer los requisitos generales mínimos de formación y especialización necesarios para prestar los servicios obligatorios de asistencia jurídica gratuita, en los términos que dispone el artículo 25 de la propia Ley [...]

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.

El artículo 32 del Real Decreto 141/2021, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita, reformado por el Real Decreto 586/2022, de 19 de julio, introduce los requisitos generales mínimos exigibles a los Abogados para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita:

1. Se establecen, como requisitos generales mínimos exigibles a los Abogados, para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita, los siguientes:

a) Tener radicado su despacho, único o principal, en el ámbito del colegio responsable del servicio, y estar inscrito en este. En el caso de que el colegio tenga establecidas demarcaciones territoriales especiales a estos efectos, tener despacho en la demarcación territorial correspondiente, salvo que, en cuanto a este último requisito, la Junta de Gobierno del Colegio lo dispense excepcionalmente para una mejor organización y eficacia del servicio.

b) Acreditar más de tres años de ejercicio efectivo de la profesión.

Requisitos generales mínimos que no se contemplaban en el anterior Reglamento de asistencia jurídica gratuita, aprobado por el Real Decreto 996/2003, de 25 de julio, y derogado por el vigente.

Los contemplaba, en cambio, la Orden de 3 junio de 1997, por la que se establecen los requisitos generales mínimos de formación y especialización necesarios para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita, dictada en cumplimiento del artículo 23.1 del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, aprobado por el Real Decreto 2103/1996, de 20 de septiembre, en términos coincidentes a los de las normas reguladoras impugnadas.

Las disposiciones de la mencionada Orden quedaron sin efecto en virtud del artículo 32.1 a) del Real Decreto 141/2021, de 9 de marzo, que las sustituye y que como requisito mínimo ya no requiere la residencia en el ámbito territorial del colegio de abogados sino tan solo que se tenga despacho en ese lugar, como tampoco lo hacía el artículo 1.1.a) de las precedentes Normas Reguladoras del Turno de Oficio, aprobadas por la Junta de Gobierno el 28 de septiembre de 2017.



El Reglamento establece los requisitos generales mínimos exigibles a los Abogados para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita, por lo que los Colegios de Abogados podrán establecer otros requisitos, como así ocurre en la práctica.

Arrojan luz sobre esta cuestión las sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, números 955/2019, de 1 de julio de 2019, Rec. 4232/2018, y 1068/2019, de 15 de julio de 2019, Rec. 3883/2018, que declararon no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra sendas sentencias de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 26 de marzo de 2018, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 709/2015 y de 12 de abril de 2018, dictada en el recurso contencioso-administrativo 724/2015.

En estos recursos se impugnaban resoluciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que sancionaba al CGAE y al ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE GUADALAJARA, respectivamente, por infracción a la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia.

Las sentencias del Tribunal Supremo al considerar la cuestión de la aplicabilidad de la Ley 15/2007 de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, a la regulación organizativa del turno de oficio, razonaban así – de la primera sentencia citada –:

[...]

TERCERO.- Sobre el análisis de la cuestión que presenta interés casacional objetivo referida a la fijación de jurisprudencia relativa a la aplicabilidad de la Ley 15/2007 de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, a la regulación organizativa del turno de oficio, y acerca del examen de las pretensiones deducidas.

La cuestión sobre la que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debe pronunciarse, con el objeto de la formación de jurisprudencia se centra en dilucidar si la regulación de las condiciones de la prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita por los abogados del turno de oficio, por la naturaleza de esta actividad profesional, que trata de dar cumplimiento a una obligación constitucionalmente impuesta de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y de asegurar el ejercicio del derecho de defensa de todos aquéllos que acrediten insuficiencia de recursos para litigar, está sometida al ámbito de aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Según se expone en el auto de la Sección Primera de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2018, la controversia jurídica que se suscita consiste en determinar si resulta o no aplicable la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, a la actuación y regulación de los Colegios de Abogados en sus funciones de organización del turno de oficio.

A tal efecto, resulta pertinente poner de manifiesto que la respuesta jurisdiccional que demos a esta cuestión comporta resolver si, tal como propugna el Abogado del Estado, la sentencia de la Sección Sexta de la Sala Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional impugnada ha infringido los artículos 1 y 4 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, al sostener, tras analizar el contexto jurídico y económico en



que se desarrolla la actividad de prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita por los letrados colegiados inscritos en el turno de oficio, que no resultan aplicables las prohibiciones contenidas en el artículo 1 del referido texto legal, en cuanto aprecia que no existe un mercado real en el desempeño de esta función que determine que el juego de la dicha competencia pueda ser restringida o falseada.

Tomando en consideración el régimen jurídico regulador de los servicios de asistencia jurídica gratuita que prestan los abogados incorporados al turno de oficio, establecido en la ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, del que resulta relevante destacar que se presta por letrados específicamente formados, a quienes se les reconozca el derecho a la justicia gratuita, y que, en el marco de la relación profesional entablada, el beneficiario no tiene la facultad de designar al letrado que asuma su defensa ni fijar o pactar su remuneración, que es sufragada por el Estado, así como la naturaleza jurídica de la actividad de la asistencia jurídica gratuita, que el legislador califica de servicio público de carácter prestacional, esta Sala sostiene que no resulta irrazonable ni carente de lógica el pronunciamiento del Tribunal de instancia, respecto de que, en este supuesto, no nos encontramos ante la existencia de un mercado en que entren en juego las reglas de la libre competencia, que constituye el presupuesto objetivo para poder aplicar la prohibición contenida en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, referida a aquellas conductas que impidan, restrinjan o falseen la competencia.

En efecto, esta Sala, partiendo de la premisa de que, a la luz de la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Constitucional y de este Tribunal Supremo, que hemos expuesto en el precedente fundamento jurídico, los acuerdos, decisiones o recomendaciones colectivas o prácticas de los Colegios de Abogados (y en su caso del Consejo General de la Abogacía Española), son susceptibles de vulnerar las reglas de la libre competencia cuando inciden en la regulación del ejercicio profesional de los abogados que corresponde a la actuación en el mercado de libre prestación de servicios de defensa y asesoría jurídica, en cuanto se refiere a la oferta de servicios profesionales prestados y a las condiciones de remuneración de los mismos, considera, sin embargo, que cuando se trata de los servicios profesionales prestados por abogados del turno de oficio, al amparo de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, no resultan aplicables las normas comunitarias o nacionales de competencia.

En este sentido, cabe subrayar que en el marco regulador de la prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita por los abogados, no apreciamos que concurran las notas determinantes de la aplicación del principio de libre competencia (que se sustenta en la idea de base económica de que el mercado se rige por la ley de la oferta y de la demanda, debiendo estar abierto a la iniciativa empresarial, con el objetivo de que se produzca un funcionamiento equilibrado del mismo, en beneficio de los consumidores), pues constatamos que, en este ámbito estricto, los abogados no compiten entre sí, no existe libertad de contratación de los servicios profesionales del abogado, ni libertad para fijar los honorarios, ni hay propiamente retribución que deba satisfacer el cliente, al corresponder al Estado la obligación jurídica de compensar adecuadamente el trabajo realizado al servicio de la Administración de Justicia.

Por ello, no compartimos la tesis argumental que desarrolla el Abogado del Estado en el escrito de interposición del recurso y que, asimismo, expuso en el acto de la Vista, respecto de que la organización y regulación del servicio de justicia gratuita es una

actividad económica desempeñada por abogados en un mercado constituido por los servicios profesionales de los abogados privados y los abogados inscritos al turno de oficio, en este supuesto, en el mercado geográfico vinculado al territorio competencial del Colegio de Abogados de Guadalajara, que es retribuido, en ocasiones, como un servicio profesional prestado libremente, pues observamos que no tiene en cuenta el marco jurídico regulador del servicio de asistencia jurídica gratuita ni la realidad económica subyacente en la prestación de este servicio profesional, que impide considerar a los Colegios de Abogados, a los efectos de aplicar las normas de defensa de la competencia, cuando regulan la organización de este concreto ámbito de actuación profesional, como «asociación de empresas».

La conclusión que alcanzamos acerca de la inaplicabilidad de la Ley de Defensa de la Competencia al ámbito estricto de la regulación corporativa del servicio de asistencia jurídica gratuita, no implica que los acuerdos de los Colegios de Abogados adoptados respecto de la ordenación del servicio de asistencia jurídica gratuita estén exentos del control de juridicidad que corresponde a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Constitución, que incluye, en su caso, examinar si las medidas adoptadas para garantizar la regularidad y calidad en la prestación del servicio son adecuadas e idóneas para cumplir los objetivos fijados en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita y en las normas complementarias, así como para respetar las demás disposiciones que resulten aplicables.

Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos, esta Sala, dando respuesta a la cuestión planteada en este recurso de casación que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara que:

1.- La organización de los servicios de asistencia jurídica gratuita, a que se refiere los artículos 22 y siguientes de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, tiene como finalidad garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y a la prosecución de un proceso justo y equitativo, así como el derecho de defensa respecto de aquellas personas a las que se les reconozca, debido a la insuficiencia de recursos económicos para litigar, el derecho a la justicia gratuita. Las decisiones adoptadas en este ámbito regulatorio son legítimas en cuanto sean necesarias para el buen ejercicio de la abogacía y se justifiquen por pretender satisfacer el derecho a una correcta administración de justicia.

2.- Las prohibiciones contenidas en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia no resultan aplicables a los servicios de asistencia jurídica gratuita que prestan los abogados del turno de oficio, cuya regulación organizativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, compete a los Colegios de Abogados.

En consecuencia con lo razonado, debemos declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 26 de marzo de 2018, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 709/2015. (Subrayado añadido)

Concluye el Tribunal Supremo que no resulten aplicables a los Colegios de Abogados las normas comunitarias o nacionales de competencia cuando se trata de los servicios profesionales prestados por abogados del turno de oficio, al amparo de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, lo que no quiere decir que sus acuerdos respecto a su ordenación estén exentos del control de juridicidad que corresponde a los



Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Constitución, que incluye, en su caso, examinar si las medidas adoptadas para garantizar la regularidad y calidad en la prestación del servicio son adecuadas e idóneas para cumplir los objetivos fijados en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita y en las normas complementarias, así como para respetar las demás disposiciones que resulten aplicables.

Afirma que con carácter general las decisiones adoptadas en este ámbito regulatorio son legítimas en cuanto sean necesarias para el buen ejercicio de la abogacía y se justifiquen por pretender satisfacer el derecho a una correcta administración de justicia.

Por lo que a nuestro caso interesa debemos quedarnos con el pronunciamiento del Tribunal Supremo en cuanto a que los acuerdos adoptados por los colegios de Abogados respecto a la ordenación de la asistencia jurídica gratuita no están exentos del control de juridicidad que corresponde a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Constitución, que incluye, en su caso, examinar si las medidas adoptadas para garantizar la regularidad y calidad en la prestación del servicio son adecuadas e idóneas para cumplir los objetivos fijados en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita y en las normas complementarias, así como para respetar las demás disposiciones que resulten aplicables.

Procede por tanto abordar la cuestión de si viene justificada la restricción consistente en tener residencia habitual en el ámbito territorial del Colegio de Abogados de Madrid, del que se excluye los partidos judiciales de Alcalá de Henares, Torrejón de Ardoz, Coslada y Arganda.

Como vimos, sobre el aspecto de la motivación, la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2000, apreciaba que *"una de las manifestaciones características de la discrecionalidad administrativa es, sin duda, la reglamentaria, en la que el titular de la potestad tiene una libertad de opción o de alternativas dentro de los márgenes que permite la norma que se desarrolla o ejecuta, pero aun así la motivación, por la que se hace explícita las razones de la ordenación, es garantía de la propia legalidad, ya que, incluso, la razonabilidad, al menos como marco o límite externo a la decisión administrativa válida, sirve de parámetro para el enjuiciamiento del Tribunal y puede justificar, en su caso, la anulación de la norma reglamentaria"*.

La sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia 1639/2019, de 27 de noviembre de 2019, Rec. 5348/2018, que declaró la nulidad del art.1.4.d) de las Normas Reguladoras del Turno de Oficio, aprobadas por acuerdo de la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio Abogados de Abogados de Madrid de 10 de octubre de 2016, que estableció el límite de edad de 75 años para la integración en dicho Turno, apreció que carecía de justificación objetiva lo que impedía conocer si la finalidad que perseguía era legítima y la limitación proporcionada.

Sobre la obligación de tener residencia habitual en el ámbito territorial del Colegio de Abogados de Madrid, la exposición de motivos de las Normas Reguladoras del Turno de Oficio del ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID aprobadas por la Junta de Gobierno el día 14 de diciembre de 2020, se limita a las siguientes consideraciones:

[...]

Las modificaciones legislativas, los pronunciamientos contenidos en determinadas resoluciones judiciales y el compromiso de la actual Junta de Gobierno del ICAM, con el



objetivo de mejorar la excelencia del servicio, así como las condiciones de los letrados que lo prestan, han hecho necesario introducir, contando para ello con la colaboración de las Asociaciones especializadas en turno de oficio, algunas novedades.

La sentencia 955/19 de 1 de julio y la sentencia 1068/19 15 de julio de 2019, ambas de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ya han resuelto la cuestión controvertida sobre la aplicación de la Orden Ministerial de 3 de junio de 1997 por la que se establecen los requisitos generales mínimos de formación y especialización necesarios para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita, y han venido a reforzar la vigencia de la misma al declarar expresamente que las prohibiciones contenidas en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia no resultan aplicables a los servicios de asistencia jurídica gratuita que prestan los abogados del turno de oficio, cuya regulación organizativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, compete a los Colegios de Abogados.

Ningún razonamiento contiene sobre la exigencia en cuestión, y en la contestación a la demanda se manifiesta al respecto que se establece como una garantía de calidad de servicio por razones de proximidad con el justiciable, pero sin especificar la razón por la que la proximidad deseada queda afectada por el lugar de residencia del abogado y no se satisface suficientemente con la exigencia de mantener despacho abierto en el ámbito territorial del colegio.

Debemos adelantar, de conformidad con lo expuesto, que la medida carece de justificación objetiva, lo que impide conocer si la finalidad que persigue es legítima y la limitación que entraña proporcionada.

No se dan razones de por qué un letrado/a que tenga su residencia en Alcalá de Henares, en Torrejón de Ardoz, en Coslada o en Arganda y mantenga despacho en Madrid, no haya de pertenecer al turno de oficio del Colegio de Madrid, por presentar mayores dificultades de comunicación con el justiciable que un colega que resida en la capital o en cualquier otro punto de la Comunidad.

En definitiva, el Colegio de Abogados de Madrid no ofrece una razón justificativa válida de dicha exigencia, pues la mera invocación de la calidad del servicio resulta insuficiente, en cuanto no se acompaña de una explicación adicional sobre la relación existente entre el lugar de residencia del abogado y la prestación efectiva del servicio de asistencia jurídica gratuita. Ello no lleva a considerar, empleando las palabras del Tribunal Supremo en la última de las sentencias citadas, que la medida carece de justificación objetiva, lo que impide conocer si la finalidad que persigue es legítima y la limitación proporcionada, requisitos sin los cuales cabe tildar de discriminatoria dicha medida.

Hemos anticipado que la exigencia de residencia se hallaba contenida en la Orden de 3 junio de 1997, por la que se establecían los requisitos generales mínimos de formación y especialización necesarios para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita, dictada en cumplimiento del artículo 23.1 del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, aprobado por el Real Decreto 2103/1996, de 20 de septiembre, después sustituido por el art. 33.1 del Real Decreto 996/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita, hoy también derogado. De este modo, en su origen, la disposición



impugnada se limitó a reproducir el contenido del artículo primero 1 a) de la citada Orden de 3 junio de 1997. Solo cuando el requisito en cuestión se suprimió en el art. 32.1 a) del vigente Real Decreto 141/2021, de 9 de marzo, quedó claro que no se trataba de una norma repetida. A partir de entonces, la disposición impugnada vino a establecer una exigencia normativa añadida que complementa las mínimas del reglamento general.

Entendemos, en todo caso, que la citada Orden carecía de habilitación legal para establecer esta limitación por razón de la residencia para la integración en el turno de oficio [artículo primero 1 a), pues el artículo 25 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, [y los arts. 23.1 Real Decreto 2103/1996, de 20 de septiembre y 33.1 Decreto 996/2003, de 25 de julio, que le siguieron] solo facultaba al Ministerio de Justicia para el establecimiento de los “requisitos generales mínimos de formación y especialización necesarios para prestar los servicios obligatorios de asistencia jurídica gratuita”. Basta añadir que el lugar de residencia del abogado en nada concierne a su “formación y especialización”.

La invalidez de esta Orden no merece mayores consideraciones, al haber sido derogada por el Real Decreto 141/2021, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita. Su Disposición derogatoria única, titulada “Derogación normativa”, dispone que “queda derogado el Real Decreto 996/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita, así como las modificaciones a este operadas, y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el presente real decreto”. Ya hemos visto que su artículo 32 introduce los requisitos generales mínimos exigibles a los Abogados para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita, entre los que ha desaparecido el de tener residencia habitual en el ámbito territorial del colegio respectivo. Por esta razón, no procederá el planteamiento de cuestión de ilegalidad.

Procede por tanto declarar la nulidad del artículo 1.1b) de las Normas en cuanto a la exigencia de residencia habitual en el ámbito territorial del Colegio, sin que ello afecte a la disposición transitoria cuarta.

En cuanto a la exigencia de permanencia de tres años para pertenecer al turno de oficio, resulta plenamente razonable en sí misma, habiéndose contemplado en anteriores versiones de las Normas.

Se recoge en artículo 32.1 a) del Real Decreto 141/2021, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita, reformado por el Real Decreto 586/2022, de 19 de julio, que contempla los requisitos generales mínimos exigibles a los Abogados para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita.

Se trata de un requisito mínimo de experiencia exigible a los Abogados para prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita, con la finalidad de acreditar un nivel de calidad suficiente, a fin de reforzar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.



Ello no es óbice para que se complete con una formación reforzada del futuro profesional de la Abogacía con la exigencia del Máster para su desempeño y con que se pueda mejorar el procedimiento para su acreditación.

Ello aboca al rechazo de la pretensión de las demandantes de declaración de la nulidad del artículo 1.1c) de las Normas Reguladoras del Turno de Oficio.

OCTAVO. - Sobre las costas.

Estimadas en parte la pretensión de las partes, no procede realizar imposición de las costas del recurso, de conformidad con el artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional.

VISTOS los artículos citados y demás preceptos de general y pertinente aplicación.

FALLAMOS

ESTIMAR en parte el recurso contencioso administrativo interpuesto por la ASOCIACIÓN LIBRE DE ABOGADAS Y ABOGADOS (ALA) y las Letradas DOÑA [redacted] letrada núm. [redacted] del ICAM y DOÑA [redacted] letrada núm. [redacted] del ICAM, representadas por la Procuradora Doña Virginia

Sánchez de León Herencia y asistidas por el Letrado don José Luis Muga Muñoz, frente a los artículos 1.1b), 1.1c) y Disposición Transitoria Cuarta de las Normas Reguladoras del Turno de Oficio del ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID aprobadas por la Junta de Gobierno el día 14 de diciembre de 2020 y, en su virtud, declaramos la nulidad del artículo 1.1b) de las Normas, en cuanto a la exigencia de residencia habitual en el ámbito territorial del Colegio, sin que ello afecte a la disposición transitoria cuarta, rechazando el resto de las pretensiones planteadas.

Y sin realizar imposición de las costas del recurso.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-



administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº

(Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº , y se consignará el número de cuenta-expediente en el campo "Observaciones" o "Concepto de la transferencia" y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

"

Y para que conste y remitir a la administración demandada, expido el presente testimonio que firmo .

En Madrid, a 16 de noviembre de 2023.

EL/LA LETRADO/A DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

