

Audiencia e Información Pública relativa a la Orden Ministerial por la que se crea y se regula el Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería.

AL MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.

Calle de José Abascal, 39
28003 de Madrid.

D. Fernando Jesús Santiago Ollero, con D.N.I. 00821563A y **D. Carlos Rodríguez-Noriega Acedo**, con D.N.I. 71.696.896-P, en calidad respectivamente de Presidente y Secretario del **Excmo. Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos**, con N.I.F. Q-2861006-A y domicilio en la Calle Mayor, 58, 1ª, 28013, de Madrid ante el Ministerio *ut supra* referenciado comparecen y, como mejor proceda en Derecho,

DICEN

I.- Que ha sido publicada, de conformidad con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el trámite de Audiencia e Información Pública **a la Orden Ministerial por la que se crea y se regula el Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería** (en adelante, la "*orden ministerial*").

II.- Que, dentro del plazo para formular enmiendas, en tiempo y forma, venimos a proponer las siguientes opiniones y propuestas, de conformidad con las siguientes:

ALEGACIONES

PRIMERA. – CUESTIONES PREVIAS. OBJETO Y PROPOSITO DE LA ORDEN MINISTERIAL.

1. La orden ministerial tiene como objetivo solucionar el problema de la falta de habilitación para la representación de determinados grupos y organizaciones cuya colaboración puede mejorar sustancialmente los procedimientos en materia de extranjería. Además, pretende subsanar la falta de trazabilidad y control de la representación en el sector de la extranjería, permitiendo una eficiente verificación de la misma.

2. Con carácter general, el principal objetivo de la norma es la creación y desarrollo del **Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería** (en adelante, "*RECE*"), que implica el desarrollo de la previsión dispuesta en el artículo 197.4.c) del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por Real Decreto 1155/2004, de 19 de noviembre (en adelante, "*El*



Reglamento de Extranjería”). En concreto, dicho precepto establece lo siguiente:

“Artículo 197. Lugares de presentación de las solicitudes, legitimación y representación cuando el sujeto legitimado se encuentra en territorio nacional.

[...]

4. Adicionalmente, cuando el sujeto legitimado se encuentre en territorio español, también se entenderá cumplida la obligación de comparecencia personal cuando las solicitudes se presenten por quienes ejerzan válidamente su representación, siempre y cuando se esté en alguno de los supuestos siguientes:

a) Con carácter general, cualquier persona física o jurídica podrá actuar en representación de otra únicamente cuando dicha representación quede acreditada mediante apoderamiento notarial o a través de apud acta en el registro electrónico de apoderamientos.

b) En el caso de sujetos conveniados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuando la presentación electrónica de solicitudes, escritos, documentos o recursos administrativos se realice de acuerdo con lo establecido mediante Convenios de habilitación para la representación de terceros. Para el desarrollo de estos convenios, la Administración General del Estado podrá establecer que los **profesionales adheridos a ellos creen los correspondientes registros electrónicos de apoderamiento o representación.**

c) Cuando se trate de sujetos incluidos en el **Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería conforme a lo dispuesto en la Orden del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones que lo desarrolle”.**

SEGUNDA. – VULNERACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS DE DISPENSAR UN TRATO DISCRIMINATORIO A DETERMINADOS COLECTIVOS. EXCLUSIÓN IMPROCEDENTE DE LA INSCRIPCIÓN EN EL RECE DE LA MAYORÍA DE LOS PROFESIONALES JURÍDICOS CON EXPERIENCIA EN LA MATERIA.

3. Con carácter previo, es necesario referenciar que el texto de la orden ministerial limita la inscripción en el RECE a dos tipos de entidades y, en concreto, (i) a las organizaciones sindicales (ii) y a las entidades sin ánimo de lucro. En tal sentido, destacan los siguientes preceptos:

- **Artículo 3.2.:** “Se podrán inscribir como colaboradores de extranjería **las organizaciones sindicales o entidades sin ánimo de lucro** que cumplan los requisitos establecidos por el artículo 4 de



esta orden".

- **Artículo 4.4.:** "No podrán solicitar su inscripción en el Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería aquellos sujetos que entren **dentro del ámbito de aplicación de los convenios celebrados por la Administración General del Estado para la realización de trámites administrativos y gestión documental por vía electrónica en materia de extranjería.**"

4. Por otro lado, en lo que respecta a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante, "MAIN"), en torno a la cuestión y en lo que resulta de interés a las presentes alegaciones, se referencian las siguientes circunstancias:

- **Página 7:** "la norma **no tiene efectos significativos sobre la competencia**".
- **Página 9:** "La existencia de un registro permitirá habilitar para la representación en el ámbito de extranjería **a determinados grupos y organizaciones especializados en el sector.** De este modo, su colaboración mejorará sustancialmente la tramitación de este tipo de procedimientos, simplificando y garantizando la correcta presentación de las solicitudes".
- **Página 17 en el epígrafe rubricado "Impacto Económico" que indica lo siguiente:** "La propuesta **no tiene impacto relevante en la actividad económica,** en particular en aspectos relacionados con la productividad de personas trabajadoras y empresas; ni en el empleo, precio de productos o servicios, innovación, tejido empresarial o competencia en el mercado".

5. De esta forma, la orden configura un RECE al que solo pueden acceder -y disfrutar de sus ventajas- determinados colectivos y, en concreto, sindicatos y entidades sin ánimo de lucro. Llamase la importancia que en lo que respecta a la cuestión que el RECE a nivel técnico garantiza la trazabilidad y control de la representación en el sector de la extranjería, permitiendo una eficiente verificación de la misma, cuestión que no solo beneficia al Ministerio proponente y a los ciudadanos, **sino a todo tipo de profesionales jurídicos que se dedican a esta cuestión y que se han visto privados de poder inscribirse en el mismo.**

6. De esta manera, sin explicación alguna sobre la cuestión, se cierra la inscripción en el Registro a otros colectivos que puedan realizar perfectamente las funciones propias de llevanza de expedientes en materia de extranjería y, en concreto, los profesionales jurídicos con experiencia en la materia, lo cual, tal y



como desarrollaremos a renglón seguido, supone una **vulneración notoria del ordenamiento jurídico** contraviniendo normas jurídicas con jerarquía normativa superior.

7. Pero no es solo que no sé de explicación sobre la cuestión, sino que adicionalmente se indica que la orden no tiene ninguna afectación en materia de competencia y ningún impacto económico sobre la actividad económica; lo cual entiende este Excmo. Consejo que sí impacta en competencia y sí tiene impacto económico puesto que la exclusividad de inscripción en un registro que garantiza la trazabilidad de la representación no solo beneficia al Ministerio y a los interesados en este tipo de expedientes, **sino también a los operadores jurídicos con experiencia en la materia que se ven privados de las bondades de una herramienta administrativa que se reserva en exclusiva a determinadas entidades.**

8. La libre prestación de servicios, la libertad de establecimiento y la movilidad de los profesionales son tres pilares fundamentales del mercado interior de la Unión Europea. Para la consecución de estos objetivos se han dictado en el ámbito de la Unión múltiples disposiciones normativas, entre las que se incluye la Directiva (UE) 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones (en adelante, "*Directiva (UE) 2018/958*").

9. Esta Directiva establece un marco común para las evaluaciones de proporcionalidad que debe realizarse antes de adoptar disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que restrinjan el acceso a las profesiones reguladas **o su ejercicio**, o bien antes de modificar las disposiciones vigentes, a fin de asegurar el buen funcionamiento del mercado interior, garantizar la transparencia y proteger a los consumidores.

10. La Directiva (UE) 2018/958 fue transpuesta al ordenamiento jurídico español a través del Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones (en adelante, "*Real Decreto 472/2021*").

11. La técnica del test de proporcionalidad obliga a las autoridades a reflexionar antes de adoptar regulaciones en materia de profesiones, de modo que se garantice que las disposiciones sean **justificadas y proporcionadas y no el mero fruto de la inercia o de la aplicación de soluciones genéricas.** Dicha norma impone a los poderes públicos la **obligación de realizar una evaluación previa, objetiva y exhaustiva de proporcionalidad antes de introducir cualquier nueva**



regulación que restrinja el ejercicio de una profesión o **reserve actividades a determinados profesionales**.

12. Dicha normativa se encuentra en íntima conexión con determinadas normas del ordenamiento jurídico que imponen determinadas obligaciones a los poderes públicos en la forma de ejercicio de su potestad reglamentaria y, en concreto, en lo que resulta relevante al presente procedimiento la siguiente:

- **Artículo 9 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio** que obliga a los poderes públicos a que todos los requisitos para ejercer una actividad (i) deben estar justificados por una razón imperiosa de interés general, (ii) ser proporcionados a dicha razón y (iii) en ningún caso pueden ser discriminatorios.
- **Artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad** de mercado rubricado "*Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes*" que establece que en el caso de que las autoridades competentes establezcan límites al ejercicio de una actividad económica **motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general que además deberá ser proporcionada**.
- Artículo 16 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado que establece que el ejercicio de una actividad económica será libre y **solo podrá ser limitado por esta ley o por normativa de la Unión Europea o tratados internacionales**.
- Artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público rubricado "*Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad*" que establece lo siguiente:

*"Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos **o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.***



13. Sin embargo, a la luz de la orden ministerial y de su MAIN no se ha realizado dicho **test de proporcionalidad** ni nada similar y directamente se ha adoptado una orden ministerial discriminatoria con los operadores jurídicos con experiencia en materia de extranjería que quieran beneficiarse de las ventajas que a efectos de la tramitación administrativa configura el RECE.

14. Es decir, y con los máximos respetos, la orden configura una herramienta administrativa con determinadas ventajas y solo la pone a disposición de los sindicatos y asociaciones sin ánimo de lucro, sin llegar a explicar, en forma alguna, porque se circunscribe únicamente a estos colectivos y no se amplía a otros colectivos, como los Gestores Administrativos, que perfectamente pueden desarrollar tales funciones al tener experiencia en la materia.

15. Pero es que, además, a juicio de este Excmo. Consejo, no existe, en contra de lo exigido por el test de proporcionalidad, ninguna justificación **por una razón imperiosa de interés general, idoneidad y necesidad de excluir del RECE a los profesionales, con experiencia en materia de extranjería, que pueda realizar la llevanza completa de expedientes administrativos en este ámbito**. De la anterior premisa hacer que surja, de forma obligada, la siguiente pregunta: ¿acaso el colectivo de Gestores Administrativos no puede asumir las mismas funciones que como colaboradores asumen los sindicatos o Asociaciones sin ánimo de lucro? ¿y el resto de los operadores jurídicos con experiencia acreditada en extranjería?

TERCERA. DE LAS PREMISAS ESENCIALES EN LAS QUE, A JUICIO DE ESTE EXCMO. CONSEJO, DEBE BASARSE LA ORDEN MINISTERIAL.

a) Sobre la Clave de la Colaboración Social.

16. En el presente epígrafe se van a desarrollar una serie de cuestiones relativas a los sistemas de colaboración social que entiende este Excmo. Consejo que resultan esenciales comprender de cara a las medidas que se van a proponer.

17. Uno de los pilares esenciales de cualquier democracia moderna es contar con un sistema de Derecho Público que garantice el ejercicio del poder ajustado a la legalidad establecida. Ciudadanos y gobiernos han de someterse a un conjunto de reglas en el ejercicio del espacio jurídico público que deben ser respetadas con especial rigor al objeto de garantizar el funcionamiento de la sociedad.

18. Ordenada y regulada esa relación especial administración – administrado, lo cierto es que un elemento inesperado, la burocracia, ha venido a generar una modificación sustancial de esa relación directa y transformarla, en la



práctica, en indirecta mediante una figura también prevista en el propio derecho administrativo: la representación. Configurada desde los años 50 con un carácter muy amplio (el único requisito es la forma escrita) lo cierto es que, como veremos, la tramitación de expedientes administrativos en nuestro país se produce mayoritariamente a través de representante (profesional o no), no directamente por el ciudadano.

19. Aproximándonos a los datos, la evolución de España en la digitalización de la economía y los servicios ha sido especialmente notable en los últimos años. El último Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI) de 2022 - informe periódico elaborado por la Comisión Europea que resume la evolución de la digitalización en los países miembros- sitúa a España en posiciones elevadas en los cinco grandes indicadores que monitoriza: conectividad, capital humano, uso de internet, integración de la tecnología digital y servicios públicos digitales. Con 60,8 puntos, España ocupa el puesto número 7 en el ranking DESI en Europa y supera en algo más de ocho puntos al promedio europeo. De un modo especial, España progresa sobre todo lo que se refiere a la integración de la tecnología digital (cinco puestos mejor que en 2021) y en términos de capital humano (puesto número 10 en comparación con el número 12). España es uno de los líderes de la Unión Europea en cuanto a conectividad y ocupa el puesto número 3 por segundo año consecutivo.

20. El último de los cinco indicadores DESI es el relativo a servicios públicos digitales (usuarios de administración electrónica, formularios, etc.). Como en el resto de los servicios, España ha escalado en su posición (del 7 al 5). En el dato general del indicador España obtiene el 83,5 %, más de 15 puntos que la media europea (67,3%). Sin embargo, la realidad de este alto porcentaje no se recoge en el informe: el 80% de esa tramitación electrónica no se realiza directamente por el ciudadano, como hemos apuntado anteriormente, sino a través de intermediario. En este sentido debe recordarse que las grandes transformaciones digitales en sectores administrativos estratégicos (fiscal, laboral, hipotecario, extranjería, tráfico, etc.) han sido posibles gracias a colectivos profesionales que han ido atendiendo puntualmente las barreras que impedían al ciudadano ser atendido.

21. Con todo lo expuesto, y habida cuenta de la compleja situación que se viene generando progresivamente en la atención y gestión de los servicios administrativos públicos básicos, se hace necesario, además de reforzar la provisión de recursos humanos y tecnología en el servicio público, ofrecer herramientas que permitan, como sectorialmente se hizo en el pasado, avanzar hacia fórmulas de colaboración entre la Administración y la sociedad civil que permitan ejercer y garantizar los derechos de los ciudadanos en el procedimiento administrativo.

22. La experiencia demuestra que aquellas Administraciones que



implementan sistemas de representación regulados y protocolizados se reduce hasta en un 80% los tiempos, errores y costes de tramitación.

23. Dos figuras de nuestro derecho clásico administrativo serán especialmente relevantes en el desarrollo de esta Ley: la representación administrativa y los Colegios profesionales. En el primero de los casos, debe recordarse que, con carácter general, el 60% de la tramitación que se produce a través de las sedes electrónicas lo es a través de representante, no directamente por el propio interesado. En el segundo, el **carácter de corporación pública que la Ley de Colegios profesionales atribuye a éstos resulta decisiva a la hora de dotarles de ciertas capacidades en los procesos de revisión previa, presentación y certificación del trámite administrativo gestionados por sus colegiados**. En torno a los mismos se desarrollarán conceptos que, puntualmente en diferentes áreas administrativas, resultarán de especial relevancia.

b) Sobre la experiencia de los Gestores Administrativos.

24. La profesión de Gestor Administrativo constituye una figura jurídica colegiada y regulada por ley en el ordenamiento español, cuya actividad se desarrolla en el ámbito de los servicios administrativos prestados a particulares, autónomos, pymes y grandes empresas. Como colectivo profesional, gestionamos anualmente decenas de millones de trámites administrativos que, de otro modo, saturarían a las Administraciones o quedarían fuera del alcance de muchos ciudadanos. Nuestra actuación es paralela a la de otros operadores jurídicos como los abogados o los notarios, pero con una clara especialización en el terreno de la administración pública y la aplicación práctica del Derecho Administrativo.

25. El Gestor Administrativo es un profesional cualificado jurídicamente, con formación universitaria en Derecho, Economía o Administración y Dirección de Empresas, que ha superado un proceso riguroso de habilitación mediante oposición y está incorporado a un colegio profesional regulado por ley. Su ejercicio se enmarca en el Derecho Administrativo y se concreta en la prestación de servicios profesionales consistentes en la gestión, tramitación y asesoramiento en procedimientos administrativos ante todo tipo de organismos públicos, en nombre de terceros, sean estos ciudadanos, autónomos o empresas.

26. Los Gestores Administrativos actúan como intermediarios legalmente autorizados entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas, disponiendo de firma digital reconocida, acceso a plataformas oficiales y facultades para realizar trámites en representación legal y voluntaria de sus clientes.

27. Esta profesión se distingue por su multidisciplinariedad funcional. A diferencia de otros colectivos profesionales que intervienen exclusivamente en un



sector específico (abogacía, fiscalidad, laboral...), los Gestores Administrativos operan simultáneamente en diversos ámbitos del procedimiento administrativo: tráfico, fiscalidad, seguridad social, extranjería, subvenciones, registros públicos, constitución de sociedades, vivienda, autorizaciones sectoriales, entre otros.

28. Esta versatilidad permite ofrecer una atención integral desde una única oficina, lo que contribuye a la eficiencia institucional y al ahorro de recursos públicos. Cada año, los Gestores Administrativos tramitan más de 30 millones de procedimientos en España, abarcando ámbitos como el tráfico, la fiscalidad, la seguridad social, los registros mercantiles y civiles, las licencias municipales, la extranjería o las ayudas públicas. Esta intervención masiva, realizada de forma delegada en nombre de ciudadanos y empresas, reduce drásticamente la carga operativa de las Administraciones Públicas, evitando colapsos estructurales, agilizando plazos y garantizando la legalidad de los actos.

29. Por ejemplo, en el sector de tráfico, los Gestores Administrativos gestionan los trámites a través de su plataforma telemática en cuestión de minutos. Antes de su implementación, estos procesos requerían hasta tres semanas y múltiples visitas físicas a distintos organismos. Esta capacidad de descongestión administrativa, basada en la digitalización y la representación profesional, representa un claro beneficio para el interés general.

30. Asimismo, el colectivo ha tenido un rol esencial en la gestión de ayudas públicas complejas, como el Bono Kit Digital, vinculado a los fondos europeos Next Generation EU. Los Gestores Administrativos han actuado como tramitadores y asesores en la solicitud y justificación de estas ayudas, demostrando que su intervención mejora el índice de éxito, reduce errores y evita que las micropymes y autónomos queden excluidos por desconocimiento o barreras burocráticas.

31. Esta experiencia, reconocida por instituciones como Red.es, confirma el valor estructural del gestor como puente entre el Estado y el tejido productivo.

32. La función que ejercen los Gestores Administrativos también permite una mejor fiscalización del procedimiento administrativo. Gracias a su formación técnica, los expedientes que presentan cumplen con los requisitos legales y formales exigidos, lo que minimiza la carga de revisión por parte de las Administraciones, mejora la calidad del procedimiento y reduce significativamente los índices de inadmisión o denegación por errores. En términos de recursos públicos, esta colaboración genera un retorno institucional medible.

33. Desde el punto de vista económico, el impacto del colectivo es igualmente significativo. Las gestorías administrativas, en su mayoría microempresas o pymes, constituyen un tejido empresarial de más de 6.000



oficinas profesionales, que dan empleo directo e indirecto a más de 30.000 personas. Además, al facilitar el cumplimiento normativo de miles de autónomos y pequeñas empresas, contribuyen decisivamente a la reducción de la economía sumergida, al incremento de la recaudación fiscal y a la consolidación del Estado de Derecho.

34. Finalmente, no puede obviarse que la actividad del Gestor Administrativo contribuye a la seguridad jurídica y a la estabilidad normativa, al actuar como filtro técnico que traduce el complejo lenguaje legal y reglamentario en términos comprensibles y operables. Esto refuerza la confianza en las instituciones y reduce la litigiosidad, al evitar errores o malentendidos que pudieran desembocar en procedimientos contenciosos.

35. En conclusión, los Gestores Administrativos no actúan como meros prestadores de servicios privados, sino como colaboradores estructurales del sistema público. Su reconocimiento como profesión de interés general no solo se justifica por su base jurídica o impacto económico, sino por su capacidad comprobada de mejorar el funcionamiento del Estado, democratizar el acceso al Derecho y contribuir de forma efectiva al cumplimiento de los fines constitucionales de eficiencia, legalidad y servicio a la ciudadanía.

36. Los Gestores Administrativos han sido pioneros en este modelo, al integrar la representación técnica y jurídica con la tramitación material del expediente. Esto se ha traducido en plataformas interconectadas con la Agencia Tributaria, la Seguridad Social, las Jefaturas Provinciales de Tráfico, los Registros Mercantiles, el Catastro y otras muchas Administraciones, lo que ha permitido reducir miles de horas de trabajo administrativo, evitar millones de desplazamientos y lograr índices de éxito superiores al 95 % en tramitaciones complejas.

A) Del Convenio con el Ministerio de Justicia en Materia de Nacionalidad Española por Residencia.

37. Por su clara analogía, merece reseñar como ejemplo de la experiencia de los Gestores Administrativos el Convenio con el Ministerio de Justicia de habilitación para la presentación electrónica de solicitudes de **nacionalidad Española por Residencia** en representación de los interesados y de asistencia en la presentación de solicitudes en papel de **20 de agosto de 2019**.

38. Entre otras cláusulas relevantes del indicado convenio, destacan las siguientes:

- **Objeto:** *"El presente Convenio tiene por objeto establecer un marco general básico de colaboración que articule y favorezca las relaciones*



entre el Ministerio de Justicia -a través de la Dirección General de los Registros y del Notariado- y el Consejo General **para el desarrollo de actuaciones dirigidas a facilitar a los ciudadanos los servicios de información, asistencia y consulta en la presentación de la documentación necesaria para la gestión de los expedientes de adquisición de la nacionalidad por residencia.**

En particular [...] se suscribe el presente convenio de habilitación para la presentación electrónica de documentos en representación de los interesados, así como los procedimientos y requisitos para la remisión telemática de documentación, debidamente indexada y metadatada".

- **Clausula Tercera: [...]** Asimismo, corresponde tanto a los colegiados como, en su caso, al Consejo General y a los Colegios Oficiales dados de alta en el sistema previsto en este Convenio [...] y, en particular, las siguientes:

a) Los colegiados presentaran las solicitudes y la documentación exigida por la normativa vigente para la realización de los trámites de los expedientes de nacionalidad ante la Dirección General de los Registros y del Notariado.

b) El Colegio Oficial **revisará la conformidad de la citada documentación, consultando al órgano administrativo competente cuando proceda y respetando**, en todo caso, la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

c) Los Colegios Oficiales que se hayan dado de alta en el sistema previsto en este Convenio, extenderán **un Certificado de Revisión Colegial (CRC)**, que acompañe a cada solicitud, indicativo de que concurren todos los requisitos exigidos por la Dirección General de los Registros y del Notariado para la adquisición de la nacionalidad por residencia y, en particular, los establecidos en el artículo 5 del Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia, y que comprobará además las correspondiente colegiación, así como el alta del colegiado en el sistema previsto en este Convenio.

d) Los colegiados, los Colegios Oficiales y el Consejo General presentaran la documentación por las vías y a través de los procedimientos previstos por la Dirección General de los Registros y del Notariado.

e) Los colegiados, los Colegios Oficiales y el Consejo General, archivarán y custodiarán, en su caso, la **documentación física que proceda**, de acuerdo con la normativa vigente.

f) Facilitar los colegios, los Colegios Oficiales y el Consejo General al Ministerio de Justicia cuanta documentación, justificantes o resguardos



genere el cumplimiento de las obligaciones anteriormente expresadas.

g) Los colegiados, los Colegios y el Consejo facilitaran al interesado o representante legal cuanta documentación, justificantes o resguardos genere el cumplimiento de las obligaciones anteriormente expresadas. [...]

39. A fecha actual, existe una más que fructífera relación en ejecución del anterior convenio lo que ha dado seguridad y celeridad a la tramitación de ese tipo de expedientes administrativos.

B) De la Encomienda de Gestión firmada entre el Excmo. Consejo General de los Gestores Administrativos y la Dirección General de Tráfico.

40. El artículo 6 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (BOE 31 de octubre), atribuye al organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico el ejercicio de las competencias que corresponden al Ministerio del Interior relativas, entre otras, a la matriculación y la expedición de los permisos o licencias de circulación de los vehículos a motor, remolques, semirremolques y ciclomotores, la realización de los cambios de titularidad de éstos y la anotación en el Registro de Vehículos de cualquier obligación referente a los mismos exigida legalmente.

41. Los colegios profesionales, a tenor de lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, modificada por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre y por el Real Decreto Ley 5/1996, de 7 de junio, son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, entre los que se encuentra, según su artículo 5, el ejercer cuantas funciones les sean encomendadas por la Administración.

42. En este punto y en virtud del artículo 38.1 k) del Decreto 424/1963, de 1 de marzo (BOE núm. 58 de 8 de marzo), por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la profesión de Gestor Administrativo, son funciones de los Colegios de Gestores Administrativos *"implantar la canalización colegial de trámites, exclusivamente para la agilización de los mismos y previa solicitud de la Administración, sin menoscabo de la libre competencia"*.

43. El anexo XIII apartado A 3.º, párrafo 5.º del Reglamento General de Vehículos (Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre) dispone que *"los originales de los documentos mencionados podrán sustituirse por fotocopias de los mismos que los interesados o sus representantes deberán aportar en el momento de presentación de su solicitud, siempre que sean debidamente cotejados por los registros de los órganos en los que se haya presentado la correspondiente solicitud, conforme a lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo*



Común, sin perjuicio de la posibilidad del ejercicio de esta función por parte de un Gestor Administrativo Colegiado en los términos que se determinen en los acuerdos que puedan establecerse con los Colegios de Gestores Administrativos".

44. Como consecuencia de lo anterior, la Jefatura Central de Tráfico, en el ejercicio de sus competencias y por razones de eficacia **consideró en encomendar al Excmo. Consejo General de Colegios Oficiales de Gestores Administrativos la tramitación de expedientes administrativos relativos al vehículo presentados por Gestores Administrativos.**

45. En tal sentido, los Gestores Administrativos, a través del Excmo. Consejo Oficial de Gestores Administrativo tienen suscrito un Convenio de encomienda de Gestión con la DGT para la tramitación electrónica en procedimientos administrativos en materia de vehículos¹ firmado el **pasado 9 de mayo de 2024.**

46. Entre otras cláusulas, y a los meros efectos de fundar la presente propuesta, resulta pertinente extractar las siguientes:

- **Cláusula Primera rubricada "Objeto del convenio"** que indica lo siguiente:
"Es objeto del presente convenio establecer el marco básico de colaboración entre el organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico y el Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos de España (en adelante, Consejo General) para el desarrollo de las actuaciones telemáticas dirigidas a facilitar a los ciudadanos la tramitación para la expedición o renovación de las autorizaciones de circulación de sus vehículos, o la anotación en el Registro de Vehículos de cualquier obligación referente a los mismos exigida legalmente.

En este punto, el presente convenio pretende sustituir progresivamente la presentación por los Gestores Administrativos de los expedientes de acuerdo con el Convenio de 27 de septiembre de 2007 y dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público".

- **Cláusula Quinta rubricada "Obligaciones de los colegios oficiales de gestores administrativos"** que indica lo siguiente:

"El presente convenio incluye la realización, por parte de los colegios oficiales de gestores administrativos correspondientes, de las siguientes actividades:

¹ Ver Boletín Oficial del Estado nº 139 de 8 de junio de 2024.



a) Recibir las solicitudes de los gestores, en representación de los ciudadanos y presentar la documentación exigida por la normativa vigente para la realización de los trámites relacionados con los vehículos.

b) **Revisar la documentación aportada certificando electrónicamente que es correcta, con la correspondiente asunción de responsabilidad.**

c) Digitalizar los correspondientes expedientes y enviar por vía telemática a la Jefatura Provincial de Tráfico la documentación electrónica necesaria en los términos, plazos y condiciones fijados por la DGT.

d) Archivar y custodiar la documentación física que en su caso proceda, de acuerdo con la normativa vigente.

e) Facilitar al interesado la autorización provisional de circulación o el resguardo de haberse efectuado la anotación del trámite correspondiente.

f) Facilitar en tiempo real a la DGT -Servicios Centrales y Jefaturas Provinciales de Tráfico- cualquier información solicitada relativa al funcionamiento de la encomienda de gestión: estadísticas de tramitación, informes de funcionamiento del servicio, estado de implantación de los procedimientos administrativos por provincias, etc.

g) Imprimir los permisos de circulación generados, en los términos que así disponga la correspondiente habilitación de la DGT.

h) Cumplir los niveles de servicio y tiempos de resolución de expedientes establecidos por la DGT.

i) Facilitar los expedientes en formato electrónico a la DGT así como a cualquier autoridad administrativa o judicial que lo solicite en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas".

- **Cláusula Novena rubricada "Formación, acceso a la plataforma y régimen de responsabilidad"** que indica lo siguiente:

"Los colegios de gestores administrativos y subsidiariamente el Consejo General **asumirán la responsabilidad patrimonial derivada de la incorrecta tramitación de los expedientes tramitados por los gestores administrativos.** A estos efectos deberán contar con un seguro de responsabilidad con el importe suficiente para dar cobertura a los siniestros que puedan generarse".

47. En tal sentido, dicha encomienda de gestión pone de manifiesto dos cuestiones esenciales: (i) la revisión por parte de la organización colegial del trámite



certificando su corrección (ii) y la asunción de responsabilidad patrimonial de la organización colegial en supuestos de su negligente tramitación.

c) Sobre la especial necesidad de aplicar las anteriores premisas a todas las Administraciones Públicas y la interoperabilidad entre Registros de Apoderamientos.

48. Resulta clave en esta cuestión referenciar que las medidas aportadas se deben aplicar para el conjunto de las Administraciones Públicas, incluidos las comunidades autónomas.

49. En tal sentido, conforme al artículo 149.1 de la Constitución Española, el Estado tiene la competencia exclusiva en materia de "*Nacionalidad, inmigración, extranjería y derecho de asilo*". Las **Sentencias del Tribunal Constitucional nº 31/2010** y **nº 87/2017** señalaron que este título competencial comprende la formulación del estatuto de los extranjeros y la determinación de los derechos de los que son titulares. La doctrina constitucional también ha afirmado que la competencia estatal del art. 149.1.2 CE no constituye "*un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial*" -SSTC 31/2010 (FJ 83), 26/2013 (FJ 5) y 154/2013 (FJ 5)-.

50. Si bien es cierto conforme al artículo 150.2 de la Constitución Española, mediante Ley Orgánica es posible transferir o delegar a las Comunidades Autónomas este tipo de competencias, siempre es necesario conceptualizar que la Constitución Española establece como límite el hecho de que sean facultades que "*...por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación*". Este apartado fue objeto de interpretación por la STC 31/2010 (FJ 83) que declaró la constitucionalidad del art. 138.3 solamente si se entendía que "*es a la legislación estatal a la que corresponde libremente determinar los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la Comunidad Autónoma a la que se refiere el precepto, debiendo en todo caso quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado*".

51. Ahora bien, también de esta misma doctrina cabe deducir que hay aspectos no transferibles o delegables, de modo que solamente sería viable el traslado competencial de materias concretas o submaterias dentro de la general y más amplia que refiere el precepto constitucional.

52. En virtud de todo lo anterior, entiende este Excmo. Consejo que, sin perjuicios de eventuales delegaciones a las Comunidades Autónomas, es necesario que existan determinados criterios comunes para todas las Administraciones Públicas y, en concreto, la propuesta realizada en el presente escrito, es decir, que en la futura orden ministerial sea vinculante para todas las



Administraciones Públicas, sin delegaciones posteriores que puedan afectar a disfunciones territoriales.

53. Garantizar la inteoperabilidad del Registro Electrónico de Colaboradores Sociales con el Registro Electrónico de Apoderamientos con la Administración General del Estado, así como con los registros electrónicos de apoderamientos generales y particulares pertenecientes a todas y cada una de las Administraciones garantizando su interconexión, compatibilidad informática, así como la transmisión electrónica de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se incorporen al mismo.

CUARTA. – RESUMEN DE SUGERENCIAS DE INCLUSIÓN EN LA ORDEN.

54. Como conclusión de todo lo referenciado, se sugiere realizar las siguientes modificaciones en la orden ministerial:

- a) **Modificación** del artículo 3.2. en el siguiente sentido:

*"Se podrán inscribir como colaboradores de extranjería las organizaciones sindicales, entidades sin ánimo de lucro, **así como cualquier persona física o jurídica colegiada en un Colegio Profesional legalmente constituido que cumplan los requisitos establecidos por el artículo 4.2 de esta orden**".*

- b) **Supresión** del 4.4. que establece lo siguiente: *"4. No podrán solicitar su inscripción en el Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería aquellos sujetos que entren dentro del ámbito de aplicación de los convenios celebrados por la Administración General del Estado para la realización de trámites administrativos y gestión documental por vía electrónica en materia de extranjería".*

- c) La introducción de una Disposición Final Tercera rubricada **"Habilitación del Excmo. Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos de España"** que indique lo siguiente:

"Las Administraciones Públicas podrán apoyarse en profesionales autorizados o colaboradores sociales, debidamente acreditados, para facilitar el ejercicio efectivo de los expedientes administrativos en materia de extranjería y, en tal sentido, se habilita al Excmo. Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos para la centralización de expedientes administrativos tramitados por los Gestores Administrativos objeto de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social a través de una plataforma



que se establezca al efecto y de conformidad con el instrumento jurídico que desarrolle tal habilitación.

En tal sentido, se habilita a los Gestores Administrativos para que actúen como puntos de apoyo acreditados en la tramitación y mediación de solicitudes de los expedientes administrativos referenciados. En tal sentido, y entre otras actividades, actuarán como órganos de asistencia al solicitante para solventar las dudas que se presenten para la presentación de una solicitud y durante su tramitación.

- d) La introducción de una Disposición Final Cuarta rubricada **"Interoperabilidad del Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería"** que indique lo siguiente:

"Se implantarán los sistemas técnicos que resulten procedentes para garantizar la interoperabilidad del Registro Electrónico de Colaboradores Sociales con el Registro Electrónico de Apoderamientos con la Administración General del Estado, así como con los registros electrónicos de apoderamientos generales y particulares pertenecientes a todas y cada una de las Administraciones garantizando su interconexión, compatibilidad informática, así como la transmisión electrónica de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se incorporen al mismo".

55. En virtud de todo lo anterior,

A ESE MINISTERIO solicito que tenga por presentado el presente escrito, lo admita y, en su virtud, tenga por realizadas las anteriores opiniones y propuestas manifestadas en el escrito.

En Madrid, a 6 de febrero de 2026.

Fdo.- Don Carlos Rodríguez-Noriega Acedo
Secretario del Excmo. Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos de España.

Vº.Bº.- Don Fernando Jesús Santiago Ollero
Presidente del Excmo. Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos de España.

