



INFORME SOBRE CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA APROBACIÓN DE LA ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE CREA Y SE REGULA EL REGISTRO ELECTRÓNICO DE COLABORADORES DE EXTRANJERÍA (RECEX)

Migrazio eta Giza Eskubideen Nafarroako Elkartea (MIGENE)

Asociación de Migración y Derechos Humanos de Navarra

Dirigido a: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Fecha de emisión: 19 de septiembre de 2025

Autores: Paula Costa Correa y María Correa Fagúndez

ÍNDICE

SOBRE LA ENTIDAD QUE EMITE EL INFORME TÉCNICO	3
1. CONTEXTO NORMATIVO.....	3
2. DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA.....	5
3. ANÁLISIS TÉCNICO.....	6
3.1. ADECUACIÓN AL INTERÉS PÚBLICO.....	7
3.2. IMPACTO COMPARADO.....	8
3.3. RIESGOS DE DISEÑO NORMATIVO.....	9
3.4. CONFLICTO DE INTERESES E INDEPENDENCIA PROFESIONAL.....	10
3.5. INCIDENCIA EN LA COMPETENCIA Y EN LA INTERVENCIÓN DEL MERCADO.....	12
3.6. RIESGO DE DUPLICIDAD CON REGISTROS COLEGIALES.....	13
3.7. RIESGO DE NULIDAD DE LA NORMA POR INVASIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA ABOGACÍA.....	14
4. PROPUESTA NORMATIVA.....	15
5. VALORACIÓN DEL IMPACTO DE LA PROPUESTA DE REDACCIÓN DEL ARTÍCULO SOBRE SUJETOS INSCRIBIBLES.....	15
6. CONCLUSIONES.....	17

Sobre la entidad que emite el informe técnico

La **Asociación Migrazio eta Giza Eskubideen Nafarroako Elkartea (MIGENE)** es una entidad sin ánimo de lucro con sede en Pamplona, constituida al amparo de la Ley Orgánica 1/2002, cuyo objeto social es la defensa de los Derechos Humanos de las personas migrantes y refugiadas en Navarra, todo ello alineado con los ODS 2030.

Nuestra misión es promover la inclusión social, cultural y económica de las personas migrantes, asegurando el respeto a la diversidad y la igualdad de oportunidades. Entre nuestros fines destacan:

- i. Promover la integración social, cultural y económica de las personas migrantes.
- ii. Defender y garantizar el acceso a los derechos fundamentales y a los servicios públicos.
- iii. Ofrecer apoyo y asesoramiento jurídico.
- iv. Desarrollar programas de sensibilización y convivencia intercultural.
- v. Impulsar la investigación, formación y difusión en temas de migración y Derechos Humanos.

1. Contexto normativo

La Secretaría de Estado de Migraciones ha abierto un trámite de consulta pública previa con el fin de recabar aportaciones para la futura Orden Ministerial que regule el Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería (RECEX). Esta iniciativa se enmarca en lo previsto por el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que exigen recabar la opinión de los sujetos y organizaciones potencialmente afectados antes de redactar el texto normativo.

La habilitación legal inmediata procede del artículo 197.4.c) del Reglamento de Extranjería, aprobado por Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, que prevé expresamente la posibilidad de que la comparecencia personal de la persona extranjera se entienda cumplida cuando las solicitudes se presenten a través de representantes inscritos en el RECEX.

El marco normativo de referencia es amplio y se articula en distintos planos:

a) Normativa de extranjería y procedimiento administrativo

- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (LOEX), sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Real Decreto 1155/2024, Reglamento de la LOEX, que desarrolla la materia y habilita la creación del RECEX.

- Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, que regula la representación, comparecencia y registros electrónicos.

- Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece la organización y funcionamiento de la AGE.

b) Normativa sobre la abogacía y el ejercicio profesional

- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), art. 542 y ss., que reconocen la función pública de la abogacía en dirección, defensa y asesoramiento jurídico, así como la independencia profesional.

- Estatuto General de la Abogacía Española (EGAE), RD 135/2021, arts. 1 y 4, que definen el objeto de la profesión, la colegiación obligatoria y la habilitación para ejercer.

- Código Deontológico de la Abogacía Española y Europea, que consagra independencia, libertad y secreto profesional.

c) Normativa penal sobre intrusismo

- Código Penal, art. 403, que tipifica como delito el ejercicio de actos propios de una profesión sin la titulación y habilitación requeridas.

d) Normativa de competencia y mercado

- Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, que prohíbe restricciones injustificadas al acceso al mercado.

- Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, que consagra los principios de necesidad y proporcionalidad en la imposición de requisitos al ejercicio de actividades económicas.

e) Normativa de voluntariado y tercer sector

- Ley 45/2015, de Voluntariado, que regula la acción voluntaria y establece que, aunque cabe el voluntariado en servicios sociales, el asesoramiento jurídico sigue estando reservado a abogados colegiados.

f) Normativa sobre el control jurisdiccional

- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), que atribuye a la jurisdicción contenciosa el control de la legalidad de las disposiciones generales (como la futura Orden Ministerial) y de sus actos de aplicación, con posibilidad de declarar la nulidad de pleno derecho por infracción de normas con rango de ley.

En este marco, los objetivos declarados del proyecto normativo son:

- Facilitar el acceso de las personas extranjeras a los procedimientos administrativos en materia de extranjería.
- Dotar de mayor seguridad jurídica a su relación con la Administración, reforzando la confianza en los mecanismos de representación.
- Garantizar la trazabilidad y control de la representación, mediante un sistema verificable de inscripción y supervisión de quienes actúan como colaboradores autorizados .

2. Diagnóstico del problema

El análisis de la práctica administrativa en materia de extranjería muestra que el problema no radica en una ausencia de norma, sino en su **incumplimiento sistemático y tolerado**, lo que exige replantear el marco de control y supervisión:

a) Función de asesoramiento reservada a la abogacía, pero ignorada en la práctica

El **artículo 542 de la LOPJ** y los **arts. 1 y 4 del EGAE** delimitan con claridad que el **asesoramiento y consejo jurídico** es una función pública atribuida en régimen de exclusividad a la abogacía. Pese a esta definición, en el ámbito de extranjería se ha permitido que entidades, gestores, voluntarios e incluso funcionarios asuman labores de asesoramiento jurídico sin estar habilitados para ello.

b) Tolerancia al intrusismo por parte de los poderes públicos

Lejos de corregirse, esta práctica ha sido en ocasiones avalada por convenios administrativos (como el suscrito con el Consejo General de Gestores Administrativos en 2019), que han extendido indebidamente funciones propias de la abogacía a colectivos sin habilitación. Esta política ha generado un efecto legitimador de lo que, en realidad, constituye intrusismo profesional.

c) Inacción de la abogacía organizada

A este fenómeno se añade la **falta de reacción eficaz por parte de los Colegios de Abogados y del Consejo General de la Abogacía Española**, que han tolerado esta erosión competencial. La inacción corporativa ha permitido que la práctica del asesoramiento en extranjería se desdibuje, en perjuicio tanto de la seguridad jurídica como del prestigio de la profesión.

d) Consecuencias: inseguridad y vulneración de derechos fundamentales

La materia de extranjería afecta directamente a Derechos Fundamentales (art. 31 bis LO

4/2000), lo que exige un estándar reforzado de garantías. Sin embargo, **la tolerancia al intrusismo** se traduce en:

- Inseguridad jurídica, por ausencia de control y de responsabilidad profesional.
- Perjuicios graves para migrantes, que pierden derechos por asesoramiento deficiente.
- Distorsión del mercado jurídico, al competir operadores sin habilitación con abogados sujetos a colegiación, responsabilidad civil y deontología.

e) El desafío de la futura Orden Ministerial

La cuestión central no es “quién puede asesorar”, pues la norma ya lo establece, sino cómo garantizar que se cumpla. El reto del RECEX es convertirse en un instrumento que ponga fin a la tolerancia institucional del intrusismo y restablezca el monopolio legítimo de la abogacía en el asesoramiento jurídico.

3. Análisis técnico

A efectos de valorar la conveniencia y el alcance de la futura Orden Ministerial, el presente informe adopta una metodología de examen propia de la técnica normativa. En concreto, el análisis se articula sobre los siguientes ejes:

1. Determinación del marco jurídico aplicable: se identifican las normas de rango legal y reglamentario que delimitan la materia, prestando especial atención a aquellas que establecen reservas de actividad (LOPJ, EGAE) o principios rectores de la actuación administrativa (LOEX, Ley 39/2015, Ley 40/2015, RD 1155/2024).

2. Principio de interés general y necesidad de la intervención: se evalúa si la creación del RECEX responde a una finalidad legítima de protección de derechos fundamentales y de mejora del funcionamiento administrativo, conforme a lo exigido por el artículo 129 de la Ley 39/2015 y por la Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado.

3. Proporcionalidad y adecuación de los sujetos llamados a integrarse en el RECEX: se comparan las distintas figuras que actualmente intervienen en el ámbito de extranjería (abogados, gestores administrativos, graduados sociales, ONG, voluntarios, funcionarios), con el fin de determinar si cuentan con habilitación suficiente para el ejercicio de actos de asesoramiento y representación jurídica.

4. Evaluación de riesgos jurídicos y de constitucionalidad: se valoran los posibles conflictos entre la futura Orden y la normativa de rango superior, singularmente en lo relativo a la reserva de función pública de la abogacía (LOPJ y EGAE), al delito de intrusismo (art. 403 CP) y al control jurisdiccional de los reglamentos (LJCA).

5. Perspectiva de tutela de Derechos Fundamentales: se analiza cómo las deficiencias en materia de representación afectan al ejercicio efectivo de derechos reconocidos en el artículo 31 bis de la LOEX y en el artículo 24 de la Constitución.

6. Impacto en el mercado y en la competencia: se examinan los efectos económicos de la medida, valorando su compatibilidad con la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia y con los principios de necesidad y proporcionalidad de la Ley 20/2013, así como el riesgo de duplicidad con los registros colegiales de la abogacía.

Este enfoque metodológico asegura que la valoración de la futura norma no se limite a un análisis jurídico abstracto, sino que contemple también su **eficacia práctica, coherencia con el ordenamiento vigente y sostenibilidad institucional**, a fin de orientar la redacción de la Orden hacia un resultado jurídicamente seguro y socialmente útil.

3.1. Adecuación al interés público

El diseño del RECEX debe evaluarse desde la perspectiva del interés público, que es el único fundamento legítimo para limitar el acceso al mercado de prestadores de servicios jurídicos (art. 1.3 Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado).

En este marco, resulta esencial subrayar que el **asesoramiento jurídico** es una actividad **expresamente reservada a la abogacía**:

- El **artículo 542 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)** establece que corresponde a los abogados la dirección y defensa en toda clase de procesos, así como el asesoramiento y consejo jurídico.
- Los **artículos 1 y 4 del Estatuto General de la Abogacía Española (EGAE)** definen la abogacía como una profesión libre e independiente, cuyo objeto es garantizar la efectividad del derecho de defensa y asistencia letrada, exigiendo para ello titulación específica, colegiación obligatoria y dedicación profesional.

La exclusividad de la abogacía en esta función se justifica porque **el asesoramiento jurídico no es una mera gestión documental**, sino un ejercicio complejo de **técnica jurídica** que exige formación reglada y habilitación profesional. La labor de subsunción normativa —encajar los hechos vitales de la persona migrante en un marco jurídico compuesto por normas nacionales, comunitarias e internacionales— solo puede realizarse con garantías por un abogado colegiado, sujeto a un régimen deontológico y de responsabilidad civil.

En consecuencia, el interés público que legitima la creación del RECEX se cumple únicamente si se **asegura que los inscritos sean abogados colegiados o, en el caso de entidades, cuenten con un abogado responsable de supervisión jurídica**. Cualquier apertura a otros colectivos supondría una **desnaturalización del interés público**, generando

inseguridad jurídica y debilitando la protección de Derechos Fundamentales en materia de extranjería.

3.2. Impacto comparado

A efectos de valorar la adecuación de los distintos colectivos al RECEX, se examina su régimen jurídico específico y las limitaciones normativas que condicionan su actuación en materia de extranjería:

a) Gestores Administrativos

- Regulados por el Decreto de 1 de marzo de 1963, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Profesión de Gestor Administrativo.
- El artículo 1 define su función como la de “promover, solicitar y realizar toda clase de trámites que no requieran la aplicación de la técnica jurídica reservada a la abogacía”.
- El artículo 25.1º reconoce su derecho a intervenir en trámites administrativos, con la exclusión expresa de las facultades legalmente reservadas a otras profesiones tituladas.
- Conclusión: su habilitación se restringe a la gestión documental ante la Administración, quedando fuera el asesoramiento jurídico en sentido propio, que requiere técnica de la abogacía.

b) Graduados Sociales

- Regulados por la Orden de 28 de agosto de 1970, que aprueba el Reglamento de los Colegios Oficiales de Graduados Sociales.
- El artículo 1 atribuye a estos profesionales funciones de “estudio, asesoramiento, representación y gestión” en asuntos laborales, sociales, de Seguridad Social, empleo y migraciones.
- El artículo 81 establece que basta el título de Graduado Social para colegiarse, sin exigencia de máster habilitante ni prueba específica de acceso.
- Limitación fundamental: carecen de habilitación para intervenir en la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 1 de la Ley 29/1998, LJCA), competente en extranjería.
- Conclusión: su competencia es válida para el ámbito laboral-social, pero no para el asesoramiento integral en extranjería, que exige dominio de normativa administrativa, constitucional e internacional.

c) Asesores y voluntarios

- No existe una norma habilitante que regule la figura del “asesor” en materia jurídica. El término es meramente coloquial y carece de reconocimiento legal.
- En cuanto al voluntariado, la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, define en su artículo 3 el voluntariado como actividad de interés general, sin contraprestación económica.
- El artículo 14.2.e) exige a las entidades de voluntariado que delimiten las funciones propias de voluntarios frente a las de profesionales.
- Conclusión: ni asesores informales ni voluntarios pueden realizar asesoramiento jurídico, reservado a la abogacía. Su intervención sin habilitación constituye intrusismo profesional (art. 403 CP).

d) Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y asociaciones

- Su legitimidad deriva de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, y, en su caso, de convenios específicos de colaboración con la Administración.
- Ejemplo: el Real Decreto 303/2019 regula subvenciones directas a Cruz Roja, CEAR y ACCEM para primera acogida y asistencia social a solicitantes de protección internacional.
- Estas entidades pueden prestar apoyo social y acompañamiento, pero no tienen habilitación para el asesoramiento jurídico en sentido estricto, salvo cuando cuentan con abogados colegiados en plantilla o en convenio.
- Conclusión: su participación en extranjería es legítima desde la perspectiva social, pero el asesoramiento jurídico debe estar siempre bajo dirección letrada.

3.3. Riesgos de diseño normativo

El diseño del RECEX debe ser especialmente cuidadoso para no contradecir normas de rango superior ni generar disfunciones en la práctica administrativa. La admisión indiscriminada de colectivos no habilitados podría derivar en los siguientes riesgos:

a) Fomento del intrusismo profesional

- Si el RECEX permitiera la inscripción de entidades o personas carentes de habilitación jurídica, se estaría legitimando de forma reglamentaria el intrusismo profesional prohibido por el artículo 403 del Código Penal.
- Esto contravendría la LOPJ (art. 542) y el EGAE (arts. 1 y 4), que reservan de forma expresa el asesoramiento jurídico a la abogacía colegiada.

- Se produciría una paradoja normativa: una Orden Ministerial de rango reglamentario estaría habilitando conductas que el propio ordenamiento tipifica como delito.

b) Desigualdad territorial y falta de uniformidad

- La eventual apertura del RECEX a operadores no cualificados aumentaría la heterogeneidad en la aplicación de la normativa de extranjería en las distintas Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

- Algunas Oficinas de Extranjería podrían interpretar de forma más amplia la admisión de representantes, mientras que otras podrían ser más restrictivas, generando desigualdad en el trato de los migrantes según el territorio.

- Esta falta de uniformidad atentaría contra los principios de igualdad en el acceso a la Administración (art. 14 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

c) Incremento de litigiosidad y carga contenciosa

- El reconocimiento de capacidad de representación a colectivos no habilitados incrementaría el riesgo de tramitaciones defectuosas, errores materiales y denegaciones de solicitudes por falta de fundamentación jurídica.

- Estas deficiencias se traducirían en un aumento de recursos contencioso-administrativos ante los tribunales, lo que saturaría aún más la jurisdicción contenciosa en materia de extranjería (ya sobrecargada según datos del CGPJ).

- La litigiosidad derivada de mala praxis afectaría directamente a la confianza de los migrantes en el sistema, a la eficacia administrativa y a los propios costes de gestión judicial.

3.4. Conflicto de intereses e independencia profesional

En el diseño del RECEX debe valorarse no solo la habilitación formal de los actores que intervienen, sino también las condiciones estructurales de independencia en que ejercen sus funciones, dado que el asesoramiento jurídico en extranjería afecta directamente a derechos fundamentales (art. 31 bis LOEX).

a) La independencia de la abogacía colegiada

- El artículo 542 de la LOPJ consagra la libertad e independencia de criterio como principio rector del ejercicio de la abogacía, amparando expresamente su función pública y la dignidad inherente a su actuación.

- El Estatuto General de la Abogacía Española (arts. 1 y 4 EGAE) establece que la profesión de abogado es libre e independiente, sujeta únicamente a la Constitución, a las leyes y a las

normas deontológicas de la profesión.

- Este marco jurídico asegura que el abogado actúa exclusivamente en defensa de los intereses del cliente, sin subordinación a terceros, sometido únicamente al control disciplinario colegial y a su responsabilidad civil y penal.

b) La dependencia estructural de ONGs y asociaciones

- Muchas **ONGs y asociaciones** que desarrollan labores en el ámbito migratorio lo hacen gracias a programas públicos de subvención o convenios con la Administración (ej. RD 303/2019, subvenciones directas a Cruz Roja, CEAR y ACCEM para la primera acogida).

- Esta vinculación comporta riesgos evidentes:

- i. **Condicionamiento institucional:** cuando los intereses de la Administración financiadora entran en tensión con los derechos de la persona migrante, la entidad puede ver limitada su capacidad de confrontación jurídica.
- ii. **Parcialidad inducida:** la necesidad de mantener la financiación puede llevar a priorizar la cooperación con la Administración frente a la defensa plena del administrado.
- iii. **Difuminación de responsabilidades:** al carecer de régimen deontológico propio equiparable al de la abogacía, no existen mecanismos eficaces de control sobre la imparcialidad del asesoramiento prestado.

c) Diferencias de régimen jurídico

- El abogado está sujeto a **juramento constitucional (art. 544 LOPJ)**, colegiación obligatoria y código deontológico, lo que garantiza un marco de independencia frente a cualquier interferencia.

- Las ONGs y asociaciones, aunque cumplen un papel social valioso, carecen de ese marco de garantías:

- i. No tienen obligación de colegiación ni régimen disciplinario equivalente.
- ii. No cuentan con un seguro de responsabilidad civil específico para actos de asesoramiento jurídico.
- iii. Su estructura financiera depende de recursos públicos, lo que compromete su neutralidad frente al propio poder público.

d) Relevancia para el RECEX

Si el RECEX no incorpora esta diferencia esencial entre independencia profesional y dependencia institucional, se corre el riesgo de crear un registro que confunda funciones

sociales con funciones jurídicas, debilitando la tutela efectiva de derechos.

Por ello, **debe exigirse que toda entidad que pretenda inscribirse en el RECEX cuente con la dirección letrada de un abogado colegiado en ejercicio**, como garante último de la independencia y de la plena protección de derechos fundamentales.

3.5. Incidencia en la competencia y en la intervención del mercado

La creación del RECEX implica la introducción de un mecanismo estatal de habilitación administrativa que incide de forma directa en el mercado de prestación de servicios jurídicos y parajurídicos en materia de extranjería.

En virtud de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia (LDC), toda medida regulatoria que limite el acceso a un mercado debe estar justificada por razones imperiosas de interés general, además de ser proporcionada y no discriminatoria.

En el presente caso, concurren varias razones de interés general que legitiman la intervención:

- La protección de Derechos Fundamentales de las personas migrantes, expresamente reconocida en el artículo 31 bis de la LOEX.
- La necesidad de seguridad jurídica y trazabilidad en la representación, objetivos expresamente señalados en la consulta pública previa a la Orden Ministerial.
- La prevención del intrusismo profesional, tipificado en el artículo 403 del Código Penal.

La intervención regulatoria mediante el RECEX puede considerarse legítima y proporcionada, puesto que:

- No excluye a operadores económicos sin justificación, sino únicamente a aquellos que carecen de la habilitación profesional necesaria para prestar asesoramiento jurídico.
- Se limita a establecer una **reserva profesional en favor de la abogacía colegiada**, comparable a la existente en otros sectores como la medicina, la arquitectura o la farmacia, donde la titulación y colegiación obligatorias se justifican por la necesidad de proteger bienes constitucionalmente relevantes como la vida, la salud o los derechos fundamentales.

En este sentido, el RECEX no se configura como una restricción indebida de la competencia, sino como una intervención necesaria del Estado para ordenar el mercado de servicios de extranjería y asegurar que la oferta cumpla estándares mínimos de calidad, independencia y responsabilidad profesional.

Ahora bien, para garantizar la plena compatibilidad con la normativa de competencia y de

unidad de mercado, la futura Orden Ministerial deberá:

- Definir de manera clara y objetiva los criterios de inscripción, evitando márgenes de discrecionalidad administrativa que pudieran dar lugar a arbitrariedad.
- Establecer un procedimiento ágil, transparente y verificable para el acceso al registro.
- Garantizar la igualdad de trato tanto entre Colegios de Abogados como entre las entidades jurídicas que acrediten contar con supervisión letrada.

De esta manera, el RECEX se configura como un instrumento de ordenación legítima del mercado, al servicio de la seguridad jurídica y la protección de derechos, y no como una restricción arbitraria de la competencia.

3.6. Riesgo de duplicidad con registros colegiales

En la actualidad, ya existe un registro oficial de profesionales de la abogacía, gestionado por los Colegios de Abogados y coordinado por el Consejo General de la Abogacía Española (CGAE), en el que constan todos los letrados habilitados para el ejercicio profesional. Dicho registro tiene carácter público y ofrece plena seguridad sobre la habilitación, colegiación y situación disciplinaria de los abogados.

La exigencia de una inscripción adicional en el RECEX para estos profesionales podría suponer una “doble colegiación encubierta”, con los siguientes efectos negativos:

- Solapamiento competencial: el control de la habilitación, disciplina y ejercicio profesional corresponde en exclusiva a los Colegios de la Abogacía (arts. 1 y 4 EGAE), por lo que un registro ministerial paralelo invadiría funciones propias de las corporaciones de derecho público.
- Carga administrativa innecesaria: obligar a los abogados a inscribirse en el RECEX añade trámites redundantes, cuando ya cumplen con los requisitos de titulación, colegiación y seguro de responsabilidad civil profesional.
- Riesgo de contradicción normativa: podría producirse la situación en la que un abogado habilitado por su Colegio fuese excluido o suspendido en el RECEX, generando una antinomia entre el reconocimiento colegial y la inscripción administrativa.

Por estas razones, el RECEX debería diseñarse como un registro de entidades y operadores no colegiales autorizados a representar, pero no como un mecanismo que duplique la verificación ya efectuada por los Colegios de Abogados.

Una solución técnica adecuada sería:

- Que la inscripción en el RECEX se limite a entidades no colegiales, imponiéndoles la obligación de designar un **abogado colegiado responsable de supervisión jurídica**.

- Que, en el caso de los abogados individuales, el propio registro colegial sea suficiente para acreditar su condición habilitante, sin necesidad de inscripción adicional.

De este modo, se evita la interferencia con la colegiación obligatoria, se respeta la autonomía corporativa de la abogacía y se asegura la proporcionalidad de la medida, en coherencia con la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia y con el principio de mínima restricción de la Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado.

3.7. Riesgo de nulidad de la norma por invasión de la función pública de la abogacía

La abogacía está reconocida en nuestro ordenamiento como una función pública esencial para la tutela de derechos, en virtud de:

- El artículo 542 de la LOPJ, que atribuye a los abogados la dirección, defensa y asesoramiento jurídico, bajo los principios de libertad e independencia.
- Los artículos 1 y 4 del Estatuto General de la Abogacía Española (EGAE), que definen la abogacía como profesión libre e independiente, sometida a colegiación obligatoria y configurada como garantía del derecho de defensa.

El Estado, a través de los Colegios de Abogados y del Consejo General de la Abogacía Española (CGAE), ejerce las funciones de habilitación, control y disciplina profesional, de modo que la colegiación obligatoria constituye un requisito estructural para el ejercicio de la profesión.

En este marco, la futura Orden Ministerial que regule el RECEX podría incurrir en invasión competencial si:

- Exigiera requisitos adicionales a los abogados ya colegiados para inscribirse en el registro.
- Condicionara la habilitación profesional de los abogados al hecho de figurar en un registro administrativo dependiente de la Administración.
- Reconociera a otros profesionales no habilitados la capacidad de prestar asesoramiento jurídico reservado por ley a la abogacía.

Cualquiera de estas hipótesis supondría una alteración indebida del estatuto profesional de la abogacía, cuya regulación corresponde en exclusiva a normas con rango de ley orgánica (LOPJ) y de ley ordinaria (Ley de Colegios Profesionales, EGAE).

Conforme al artículo 47.2 de la Ley 39/2015, incurrer en nulidad de pleno derecho las

disposiciones reglamentarias que vulneren la Constitución, las leyes u otros reglamentos de rango superior. Una Orden Ministerial, como norma de rango reglamentario, no puede en ningún caso restringir, modificar o duplicar los requisitos de habilitación ya previstos por la legislación vigente.

Por tanto, el diseño del RECEX debe ser plenamente respetuoso con la colegiación obligatoria y con la función pública de la abogacía, limitando su alcance a:

- Dar visibilidad a las entidades no colegiales que cuenten con un abogado colegiado responsable del asesoramiento.
- Servir de plataforma de trazabilidad y verificación electrónica de representaciones, sin incidir en la habilitación profesional de los abogados ni en la reserva de actividad que les corresponde.

4. Propuesta normativa

Artículo X. Sujetos inscribibles en el RECEX

1. Podrán inscribirse en el Registro Electrónico de Colaboradores de Extranjería (RECEX):

a) Los abogados y abogadas colegiados/as en ejercicio, cuya condición se acreditará mediante interoperabilidad directa con los registros colegiales gestionados por los Colegios de la Abogacía y el Consejo General de la Abogacía Española (CGAE), sin necesidad de inscripción adicional.

b) Las personas jurídicas que, en el desarrollo de sus fines sociales, presten servicios de asesoramiento y representación en materia de extranjería, siempre que cuenten con al menos un abogado/a colegiado/a en ejercicio designado como responsable de supervisión jurídica.

2. Para la inscripción de las personas jurídicas en el RECEX será necesario acreditar:

a) Certificación colegial que acredite la condición de abogado/a ejerciente de la persona designada como responsable de supervisión.

b) Seguro de responsabilidad civil profesional en vigor que cubra la actividad de asesoramiento y representación.

c) Comunicación a la Administración de cualquier cambio en la situación del abogado/a responsable, en un plazo máximo de diez días hábiles desde que se produzca.

3. La pérdida de la condición de ejerciente como abogado/a colegiado/a, o la suspensión de su habilitación profesional por parte del Colegio correspondiente, implicará la suspensión automática de la inscripción en el RECEX, sin necesidad de resolución expresa, procediéndose a la baja de oficio de la entidad afectada.

5. Valoración del impacto de la propuesta de redacción del artículo sobre

sujetos inscribibles

La delimitación de los sujetos inscribibles en el RECEX a abogados colegiados en ejercicio y a personas jurídicas bajo supervisión letrada debe analizarse a la luz de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como de los criterios de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado y de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia.

a) Eficacia

La medida incide de forma directa en la calidad del servicio de asesoramiento jurídico en extranjería, al garantizar que la representación solo se atribuye a profesionales con habilitación legal, formación acreditada y responsabilidad civil. Se cumple así con el objetivo de resolver de manera efectiva los problemas detectados en el diagnóstico (intrusismo, deficiente trazabilidad, heterogeneidad territorial).

b) Seguridad jurídica

La propuesta refuerza la certeza normativa y la previsibilidad de los efectos jurídicos, asegurando que los actos de representación en extranjería se realicen por operadores sometidos a un régimen deontológico y disciplinario (LOPJ art. 542; EGAE arts. 1 y 4). Ello contribuye a la plena protección de los derechos fundamentales de los migrantes (art. 31 bis LOEX) y reduce los riesgos de nulidad de actuaciones administrativas por defectos en la representación.

c) Eficiencia administrativa

La existencia de un registro depurado de sujetos con habilitación profesional clara facilita la labor de la Administración en la verificación de legitimación y documentación, reduciendo cargas de revisión, subsanaciones y litigiosidad. La medida genera una racionalización de recursos públicos, en línea con los principios de buena administración (art. 103 CE; art. 3.1 Ley 40/2015).

d) Equidad

La restricción del acceso al RECEX evita que colectivos no habilitados (gestores, graduados sociales, voluntarios, asociaciones sin letrado) ejerzan funciones reservadas a la abogacía, lo que supone una medida de protección frente al intrusismo profesional (art. 403 CP). Al mismo tiempo, garantiza que las personas extranjeras, colectivo en situación estructural de vulnerabilidad, reciban asesoramiento técnico-jurídico cualificado, asegurando así la igualdad real en el acceso a la justicia y a la Administración (arts. 14 y 24 CE).

La valoración global de impacto es positiva: la propuesta es necesaria, porque resuelve una deficiencia estructural; es proporcionada, porque limita la inscripción únicamente a quienes cuentan con habilitación legal; es eficiente, porque reduce costes y litigiosidad; y es equitativa, porque protege los derechos fundamentales de los colectivos afectados.

6. Conclusiones

1. El RECEX alcanzará sus objetivos de trazabilidad, seguridad jurídica y eficiencia administrativa únicamente si la inscripción se limita a:
 - i. Abogados/as colegiados/as en ejercicio, cuya habilitación debe reconocerse mediante interoperabilidad automática con los registros colegiales gestionados por los Colegios de la Abogacía y el Consejo General de la Abogacía Española (CGAE).
 - ii. Entidades jurídicas que cuenten con al menos un abogado/a colegiado/a responsable de supervisión letrada, garante de la independencia y de la responsabilidad civil y deontológica del servicio.
2. La exigencia de inscripción adicional para los abogados ya colegiados supondría una doble colegiación encubierta, contraria a la LOPJ y al EGAE, generando inseguridad jurídica y vulnerando el principio de jerarquía normativa (art. 47.2 Ley 39/2015).
3. La inclusión en el RECEX de colectivos no habilitados (gestores administrativos, graduados sociales, asesores informales, voluntarios u ONG sin supervisión letrada) equivaldría a legitimar el intrusismo profesional (art. 403 CP) y pondría en riesgo la efectividad de los derechos fundamentales de las personas migrantes (art. 31 bis LOEX).
4. El RECEX debe configurarse como un instrumento de verificación y trazabilidad electrónica, no como un mecanismo de habilitación profesional paralelo. Su objeto es ordenar la representación administrativa en materia de extranjería, no duplicar funciones colegiales ni alterar el estatuto jurídico de la abogacía.
5. Bajo este diseño, el RECEX se convierte en un instrumento legítimo de ordenación del mercado, que aporta seguridad, homogeneidad y eficiencia administrativa, al tiempo que respeta la función pública de la abogacía y los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación exigidos por la normativa de competencia y de unidad de mercado.

Fdo: Paula Costa Correa
 Presidenta
 Abogada Col. 3041 MICAP

Migrazio eta Giza Eskubideen Nafarroako Elkartea (MIGENE) CIF: G71514327 Travesía Bayona, nº 3, bajo BJ, 31011 – Pamplona
 (Navarra), teléfono 848871213, Inscrita en el Registro de Asociaciones de Navarra, nº 9385

Fdo: María Correa Fagúndez
 Vicepresidenta
 Abogada Col. 3060 MICAP