

LA PROFESIÓN DE GESTOR ADMINISTRATIVO Y LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

THE PROFESSION OF ADMINISTRATIVE AGENT AND CITIZENS' RIGHTS

Juan José Rastrollo Suárez

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca
Profesor del Máster Universitario en Gestión Administrativa de la Universidad de Salamanca
y el Colegio de Gestores Administrativos de Castilla y León

RESUMEN

En el presente artículo nos proponemos estudiar la profesión de gestor administrativo desde sus orígenes históricos (como mediadores, solicitadores y agentes de negocios) hasta la actualidad. En primer término se determinan cuáles son sus rasgos esenciales y las figuras afines a la gestión administrativa en España y otros países de nuestro entorno. A continuación se analiza el papel de los gestores administrativos como colaboradores sociales que facilitan la relación entre la Administración y otros sujetos en el tráfico jurídico y como se ha visto reforzado a partir de la integración normativa de la regulación de la tramitación electrónica con la del procedimiento administrativo común.

Palabras clave: *Gestores administrativos, colaboración social, mandato, administración electrónica, encomiendas de gestión.*

ABSTRACT

The present article seeks to study of the profession of administrative agent from its historical origins (as mediators, solicitors and business agents) until our days. First of all, the essential characteristics of the profession are established, and we also describe diverse legal figures associated to administrative management in Spain, and in other countries of our environment. Secondly, we analyze the role of administrative agents as social collaborators that facilitate the relationship between the public administration and other subjects in legal affairs, and how this role has been strengthened by the normative integration of the regulation of electronic transactions with ordinary administrative procedures.

Keywords: *Administrative agents, social cooperation, mandate, electronic administration, management delegations.*

SUMARIO

1. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA.
2. FIGURAS AFINES EN DERECHO COMPARADO.
 - 2.1. Reino Unido.
 - 2.2. Italia.
 - 2.3. Portugal.
 - 2.4. La heterogeneidad como rasgo característico.
3. LOS COLABORADORES DE LA ADMINISTRACIÓN DEDICADOS A LA ACTIVIDAD DE MANDATO.
4. LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA EN UN ENTORNO COMPLEJO Y CAMBIANTE: COLABORACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN Y UTILIZACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN COMO PARTE CENTRAL DEL DESEMPEÑO DE LA PROFESIÓN.
5. CONCLUSIONES.
6. BIBLIOGRAFÍA.

Abreviaturas:

- CC Código Civil.
- DL 28 Decreto Legislativo 28 giugno 2005, n. 139. Costituzione dell'ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, a norma dell'art. 2 della L. 24 febbraio 2005, n. 34.
- EOGA Estatuto Orgánico de la profesión de Gestor Administrativo.
- LP Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes.

1. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

El gestor administrativo es en esencia —y así se configuró desde sus orígenes medievales— un intermediario entre los intereses de los ciudadanos que solicitan sus servicios y el poder público. La aparición de las tecnologías de la información y la comunicación, el inexorable incremento de las áreas y formas de intervención administrativa y su imparable complejidad, inversamente proporcional a los medios con los que cuenta la Administración para cumplir sus fines, mantienen al gestor administrativo como medio para facilitar la realización de los derechos de los ciudadanos.

Mucho antes del nacimiento de la moderna Administración y de la caída del Antiguo Régimen ya existían en Castilla profesionales encargados de tramitar ante los tribunales distintos asuntos litigiosos. En dicho sentido podía diferenciarse entre abogados (expertos jurídicos), procuradores (expertos en materia procesal) y solicitadores. Estos últimos supondrán el antecedente de lo que hoy conocemos como gestores¹.

Desde el siglo XII al siglo XVIII primero los mediadores y después los solicitadores en los distintos Reinos de la Península, dotados de poder de representación, intercedían ante la Corte en el entorno de una burocracia creciente². A diferencia de los procuradores, los solicitadores no tenían capacidad para litigar y durante largo tiempo no se reglamentó el ejercicio de su profesión³. Como en otros Reinos de Europa, Concejos y ciudadanos se veían obligados a recurrir a los

¹ KAGAN, R. L., *Pleitos y pleiteantes en Castilla, 1500-1700*, Junta de Castilla y León, Valladolid, 1991, 22, pp. 35 a 37.

² LORENZO CADARSO, P. L., «El documento real en el siglo XVII. Algunas novedades diplomáticas», V *Jornadas Científicas sobre Documentación en España e Indias en el siglo XVII*, Universidad Complutense de Madrid, 2006, p. 226.

³ «Al contrario del procurador, no tenía capacidad para litigar y su oficio no estaba sujeto a ninguna reglamentación: cualquier persona podía convertirse en agente/solicitador. Sin embargo, trataba de asumir todas las funciones posibles, hasta tal punto que los procuradores del número de los Consejos pidieron que las secretarías no aceptaran documentos judiciales entregados por esos solicitadores», como indica GAUDIN, G., «Un acercamiento a las figuras de agentes de negocios y procuradores de Indias en la Corte», *Nuevo mundo-Mundos Nuevos* 2017, <http://journals.openedition.org/nuevomundo/71390> (consultado el 27 de febrero de 2018).

servicios de quienes sabían y podían escriturar adecuadamente y además conocían los procedimientos necesarios para informar y pedir al Rey⁴.

Los solicitadores se extendieron además por las Indias adquiriendo una creciente relevancia durante la etapa colonial⁵. Bajo la denominación popular de «tinterillos» o «pica-pleitos»⁶ constituyeron un colectivo relevante para homogeneizar las relaciones con el poder público a uno y otro lado del Atlántico. Contaban con el inconveniente y al mismo tiempo la ventaja de tener un conocimiento más práctico que teórico del Derecho y encontrarse en buena medida, por su falta de formación reglada, mucho más cercanos a los ciudadanos que los abogados⁷.

El intrusismo y la necesidad de estandarización en una Corte que había optado por la palabra escrita, el documento y el procedimiento como fundamentos de su actuación obligaron a llevar a cabo distintos procesos de regularización⁸. Estos, si bien resultaron en buena medida infructuosos dado su limitado alcance y lo espaciado de su sucesión temporal, supusieron una prístina configuración de la singular relación que mantendrán a lo largo del tiempo tanto con gobernantes como con ciudadanos. Los agentes y solicitadores se diferenciaban de los procuradores en que a estos últimos sí se les reconocía legalmente la capacidad para litigar⁹. Dicha circunstancia les irá separando definitivamente de la profesión de abogado. No ocurrirá así en otros lugares de Europa, en los que no tuvo lugar una separación tan señalada de funciones y profesiones con una singularidad propia.

De esta manera el Auto de 20 de junio de 1625 estableció que los solicitadores y agentes de negocios que trabajaran en la Corte habrían de registrarse en el plazo máximo de quince días en la Escribanía del Gobierno de Indias¹⁰. En 1770 Felipe V estableció la prohibición de ejercer la profesión «*sin especial real título*»

⁴ LORENZO CADARSO, P. L., «El documento real...», *op. cit.*, p. 226.

⁵ Véase en tal sentido TOMÁS Y VALIENTE, F., *La venta de oficios en Indias (1492-1606)*, INAP, Madrid, 1972.

⁶ Sirviendo así de instrumento para la homogeneización de las relaciones entre la burocracia y los ciudadanos a uno y otro lado del Atlántico. Véase en tal sentido GAUDIN, G., «Un acercamiento...», *op. cit.*

⁷ Véase en tal sentido RAMOS PÉREZ, D., «Los agentes solicitadores de Indias. Otra reforma de Carlos III», *V Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, vol. 1, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1980, pp. 381 a 442, y PÉREZ PERDOMO, R., «Los abogados americanos de la monarquía española», *Anuario Mexicano de Historia del Derecho* 15, 2003, p. 577.

⁸ Sobre el origen y la necesidad de reflejar documentalmente las intervenciones administrativas en la Corte desde el siglo XII hasta la Edad Contemporánea véase RIVERO ORTEGA, R., *El expediente administrativo: De los legajos a los soportes electrónicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

⁹ GAUDIN, G., «Un acercamiento...» *op. cit.*

¹⁰ ARRAZOLA, L., *Enciclopedia española de Derecho y Administración o nuevo teatro universal de la legislación de España e Indias*, Revista de legislación y jurisprudencia, Madrid, 1849, p. 220.

que por la imposibilidad de llevarse a la práctica se sustituirá después por un sistema de garantías y autorizaciones, concretamente a partir del Real Decreto de 13 de septiembre de 1803.

El auge del liberalismo trajo consigo una situación complicada para los ya entonces genéricamente conocidos como agentes de negocios. Paralelamente al paulatino surgimiento de un nuevo concepto de Administración que se irá construyendo en España a lo largo de los siglos XIX y XX enfocada en la actividad policial, se va asentando un marcado rechazo ideológico con evidentes tintes liberales a cualquier forma de monopolización en el ejercicio de una actividad profesional. Ello en directa conexión con lo determinado por el artículo 172 de la Constitución de Cádiz de 1812, según el cual entre las restricciones de concesión, que suponían reservas a la autoridad del Rey estaba la de «*conceder privilegio exclusivo a persona o corporación*» (novena)¹¹.

El conflicto entre el libre ejercicio de una actividad y la necesidad de reglamentarla marcaría la futura evolución del régimen jurídico de los aún entonces popularmente conocidos como agentes de negocios.

En 1842 un grupo de agentes madrileños se movilizaron para pedir ante el Ministerio de Gracia y Justicia la creación de un Colegio Profesional propio, iniciativa que fue rechazada por el Tribunal Supremo el 17 de noviembre de ese mismo año. Los agentes no declinaron su afán reivindicativo, por lo que conformaron en 1846 la Asociación privada que, bajo el nombre de Colegio, serviría como plataforma para la reivindicación de sus intereses, dotándose de unas ordenanzas propias aprobadas por la entidad. En ellas se reconoció expresamente la nueva organización sin que la adscripción a aquella fuera obligatoria para el ejercicio de la profesión. Ello en el marco de un liberalismo jurídico que veía con desconfianza toda suerte de autorregulación gremial que condujera al monopolio en el ejercicio de una actividad económica.

Las ordenanzas pusieron de manifiesto tanto las múltiples actividades de mayor o menor importancia que los agentes venían desarrollando (solicitando pleitos, sirviendo a los que pretendían empleos y tenían otras instancias en los Ministerios, en las direcciones generales, en las inspecciones militares y en las dependencias y oficinas del gobierno y establecimientos públicos, administrando fincas, percibiendo o pagando rentas y censos...)¹² como la necesidad de evitar

¹¹ En relación al contenido de la libertad de empresa en la Constitución de 1812 véase RIVERO ORTEGA, R., «La libertad de comercio: pasado y presente», en ZAMBONINO PULITO, M. (coord.), *Actas del V Congreso de Profesores de Derecho Administrativo: Nacimiento y desarrollo de la administración moderna. La libertad de comercio: pasado y presente. Los grandes maestros del Derecho administrativo contemporáneo*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2011, pp. 47 a 146.

¹² Concretamente, el agente de negocios sería definido como aquel que «*se ocupa del desempeño de cuantas comisiones de toda especie se le confían; es el depositario de los más caros intereses de sus comitentes,*

que el intrusismo derivara en un perjuicio a quienes precisaban de sus servicios. Las irregularidades en el ejercicio de la profesión se prevenían a partir de la regulación de su ejercicio con base en las normas que preservaban «*el decoro y la dignidad en el desempeño de sus cometidos*».

A las ordenanzas le siguieron tanto el Real Decreto de 5 de noviembre de 1900 como la Real Orden de 25 de febrero de 1901 que estableció su Reglamento. El primero creó el Título Oficial de Agente de Negocios expedido por el Ministerio de Agricultura, Industria, Comercio y Obras públicas, de obligatoria obtención para todos los que pretendieran ejercer una profesión que se declaró incompatible con la de funcionario público. El segundo estableció la colegiación obligatoria para todos los agentes que llevaran a cabo su actividad en municipios con más de quince profesionales en activo. Entre otras obligaciones les impuso la de pagar una elevada fianza con el objeto de responder ante los daños y perjuicios ocasionados en el ejercicio de la profesión.

Además de luchar activamente contra el intrusismo, establecer incompatibilidades y exigir relevantes garantías a favor de los ciudadanos, la legislación de principios de siglo concretó el objeto de la profesión. La Real Orden de 14 de agosto de 1902 eliminó de la esfera de labores atribuidas a los gestores una serie de actividades vinculadas al ámbito financiero y mercantil¹³. Sin embargo el intento racionalizador tuvo un efecto muy limitado por la incapacidad administrativa de controlar la liquidación arancelaria, lo que dio lugar a la derogación de dichas reformas temporalmente en 1903 y, de forma definitiva, a partir de la Real Orden de 3 de julio de 1904.

La Segunda República supuso un cambio de paradigma al traer consigo la «constitucionalización» de los colegios profesionales a partir de lo establecido por la Norma Fundamental de 1931. El artículo 33, tras reconocer que toda persona era libre de elegir profesión y reconocer la libertad de industria y comercio, determinó como posibles limitaciones a estos derechos las que «*por motivos económicos y sociales de interés general impusieran las leyes*»¹⁴. A partir de esta premisa constitucional y con su actual denominación el Decreto de 29 de

de su fortuna, de su honor y hasta de su propia vida; por cuya razón, para llenar el colegiado sus deberes, está obligado a dar acertada dirección a los negocios que se le cometen, promover su curso con perseverante celo, y procurar su pronto y favorable despacho con activas diligencias, con el raciocinio y con la entrega oportuna de notas instructivas; noticiando, frecuentemente su estado a los interesados» (artículo 6).

¹³ Como las relativas a préstamos, libretas, cheques, pagarés y documentos de giro, tasación, compraventa, consignación y despacho en tránsito de mercancías, expedición y reexpedición de bultos, a granel o a la gruesa y la compraventa de fincas.

¹⁴ Asimismo, el artículo 115 determina que «*nadie estará obligado a pagar contribución que no esté votada por las Cortes o por las Corporaciones legalmente autorizadas para imponerla*», y el artículo 122 identifica entre los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales a «*dos miembros nombrados efectivamente por todos los Colegios de Abogados de la República*».

noviembre de 1933 crea definitivamente el Colegio, que identificaba a los gestores en su artículo 1 como a aquellos que «*de un modo habitual y por profesión*» se dedican libremente a «*promover y activar en las oficinas públicas, mediante la percepción de honorarios, toda clase de asuntos de particulares o de Corporaciones*»¹⁵.

Nos encontramos en dicho periodo con un Colegio de adscripción obligatoria, dotado de una estructura territorial organizada en toda España que contaba con órganos de gobierno que garantizaban su autonomía. El Decreto incorporó parcialmente el concepto de servicio público a la actividad desarrollada por los gestores. Concretamente, según la Exposición de motivos del Reglamento, la disposición pretendía «*encuadrar un verdadero Servicio Público, de una eficiencia tal vez infrecuente en organizaciones similares ya existentes*»¹⁶.

Entre otras ventajas para el público en general —señalaba la norma— era digno de ser destacado el beneficio de pobreza del que disfrutarían aquellas personas que, careciendo de bienes de fortuna, necesitaran gestionar asuntos en las oficinas públicas. «*La organización que se da a este servicio —concluía la Exposición— permite esperar que no ha de ser letra muerta en la práctica, sino una realidad altamente beneficiosa*»¹⁷. Además siguió el camino emprendido más de treinta años antes, profundizando en la diferenciación entre la de gestor y otras profesiones afines y estableciendo incompatibilidades que pudieran suponer algún conflicto de intereses.

Durante la Segunda República se desarrolló aún más el régimen jurídico de los gestores, que no sobrevivió con la autonomía reconocida en 1933 tras la Guerra

¹⁵ Ello no dejaría indiferente a otros profesionales, como los abogados, que entendieron que, con el reconocimiento expreso del Colegio y la regulación de la profesión, se producía un intrusismo intolerable, como dejan de manifiesto TORRES VERDUGO, F. y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, P., al reproducir una carta publicada en el diario *ABC* el 8 de febrero de 1936, dirigida por el Decano del Colegio de Abogados de Zaragoza al Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid sobre la cuestión. Véase en tal sentido *Gestores administrativos: historia de una profesión*, Consejo General de Gestores Administrativos de España, Madrid, 2016, p. 33.

¹⁶ Sobre la concepción de servicio público existente en dicho momento y su evolución a lo largo del tiempo véanse DUGUIT, L., *Les transformations du Droit. Public*, Armand Colin, París, 1913, p. 50; JEZÉ, G., *Los principios generales del Derecho administrativo*, Reus, Madrid, 1928; FORSTHOFF, E., *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pp. 475 y ss.; GARRIDO FALLA, F., *Las transformaciones del régimen administrativo*, segunda edición, Madrid, 1962, pp. 141 y ss.; BASSOLS COMA, M., «Servicio Público y empresa pública: reflexiones sobre las llamadas sociedades estatales», *Revista de Administración Pública* 84, 1977, pp. 27 a 60, y NIETO GONZÁLEZ, A., «La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo», *Revista de Administración Pública* 76, 1975, pp. 9 a 30.

¹⁷ En concreto estableció en su artículo 8 que podrían acogerse a este beneficio las personas que vivieran de un jornal o salario eventual, aquellas que no superaran una renta anual de 4.000 pesetas, los que tuvieran todos sus bienes embargados y aquellos que, viviendo del comercio, no superaran una contribución superior a las 100 pesetas anuales. Las personas que cumplieren estos requisitos debían dirigirse por carta al Presidente del Colegio, junto con una declaración jurada de su situación.

Civil. En 1935 se introdujeron, entre otras exigencias, la necesidad de superar una prueba para la obtención del Título de Gestor (para lo que sería preciso contar con estudios secundarios, una oposición funcional o tres años de experiencia en gestorías), y en 1936 se reconoció a los licenciados en Derecho la posibilidad de acceder a la profesión sin trámite ni examen previos.

La dictadura limitará la autonomía de la Corporación (con la integración orgánica de sus dirigentes en algunas estructuras estatales o la adscripción de los colegios a la Presidencia del Gobierno) que no volverá a ver en riesgo su existencia como entidad de adscripción obligatoria para el desempeño de la profesión con la capacidad de disciplinarla en buena medida. Más allá de esas restricciones a la autonomía de su voluntad el Decreto de 10 de mayo de 1957, actualizando la reglamentación anterior, calificó a los gestores como «*mandatarios*» y recondujo expresamente la relación del gestor y su cliente a la regulada por los artículos 1.709 y siguientes del Código Civil (en adelante CC). Durante la década de los cincuenta se ampliará el número de licenciados con la capacidad de ejercer la actividad¹⁸.

Hasta la década de los sesenta, con el Decreto 424/1963, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la profesión de Gestor Administrativo (en adelante EOGA), no se establecería una nueva reglamentación, que seguirá vigente durante más de medio siglo con las modificaciones derivadas de la aprobación de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, la Constitución de 1978 y su inevitable adaptación a una realidad dinámica y cambiante durante varias décadas. El Reglamento redefine la profesión como la ejercida por el «*representante encargado de promover, solicitar y realizar toda clase de trámites sin aplicación de la técnica jurídica reservada a la abogacía*»¹⁹, desligándola tanto de la de abogado como de la de procurador ante los tribunales.

¹⁸ Procuradores (en 1952), licenciados en Ciencias Políticas y Económicas (en 1954) y Profesores e Intendentes Mercantiles (en 1955), cuestión esta que supuso un cambio de orientación hacia una nueva profesión estrechamente vinculada a la Administración y de servicio a la Comunidad desde la prestación de servicios cualificados, como indica VILLACORTA BAÑOS, F., *Profesionales y burócratas. Estado y poder corporativo en la España del siglo xx, 1890-1923*, Siglo XXI, Madrid, 1989.

¹⁹ La práctica profesional que implica el ejercicio de la profesión ha sido tratada también jurisprudencialmente a través de sentencias como la STS de 5 de noviembre de 2001 en relación la impugnación del Real Decreto 2532/1998, de 27 de noviembre de 1998, sobre modificación del estatuto orgánico de la profesión de gestor administrativo, interpuesta por el Consejo General de la Abogacía Española, el Consejo General de Colegios de Economistas de España y el Consejo Superior de Colegios Oficiales de titulados mercantiles y empresariales. Según su FJ Quinto: «*En conclusión, al situar esa función de informar, aconsejar y asesorar a su cliente, dentro del campo acotado del ejercicio de sus deberes profesionales, no se produce ninguna ampliación del ámbito profesional, sino que es consecuencia lógica y natural de su propio ejercicio, incluso necesaria en ese limitado ámbito, conforme a esa realidad social en que se desenvuelve ese ejercicio; criterio de necesidad utilizado ya por la citada sentencia de 17 de Marzo de 1.999*».

Antes de la aprobación de la Carta Magna se ampliaron la democracia interna y la autonomía del Colegio²⁰. En 1988 vendría la descentralización vinculada a la conformación y el reconocimiento de las Autonomías, y con ello la aprobación de nuevas normas que incidirían en su régimen jurídico. Algunas de las de mayor relevancia aprobadas a nivel estatal durante el periodo democrático y que más decisivamente han contribuido a la conformación de su régimen jurídico han sido el Reglamento regulador del ejercicio personal de la profesión de gestor administrativo de 30 de septiembre y 16 de diciembre de 1990 —condicionado en su aplicación por las leyes de transposición de la Directiva de Servicios—, el Código Deontológico de 2001, el Reglamento de Régimen Disciplinario o el Reglamento Regulador de las Relaciones entre el Consejo General y los Consejos Autonómicos.

2. FIGURAS AFINES EN DERECHO COMPARADO

La profesión de gestor administrativo —que con tal nombre y su consiguiente definición legal no surge hasta el año 1933— es fruto de la progresiva evolución de la profesión de mediador. Esta evolución que les convirtió en solicitadores y después —hasta concluido el primer tercio del siglo XX— en agentes de negocios no ha sido similar en todos los países de Europa. Ello implica que no puede encontrarse una profesión plenamente equiparable a la de gestor en otros países de nuestro entorno. Sin embargo existen paralelismos con otras profesiones ejercidas en algunos países de Europa, profesiones que, pese a contar en ciertos casos con un origen común a la de gestor, están particularmente adaptadas a la idiosincrasia legal del país en que se desempeñan.

2.1. REINO UNIDO

Los *solicitors* aún siguen existiendo bajo dicha denominación en el Reino Unido. La profesión, característica del sistema legal británico y que también nos encontramos en otros países del ámbito anglosajón con la misma denominación, pero no siempre con las mismas funciones, cuenta como en el caso español con una larga tradición. Aunque desde sus inicios y durante siglos sus actividades han estado estrechamente vinculadas a la defensa de sus representados ante la

²⁰ En 1972, en conexión con la «Ley VILLAR», se determinó la exigencia de títulos superiores o especializados para el acceso a la profesión por la dificultad de las actividades a realizar.

autoridad y la realización de labores de escribanía, la profesión no es plenamente equiparable en la actualidad a la desempeñada por los gestores administrativos en España²¹.

La divergente evolución de una prístina figura con características muy similares en los reinos de la Península Ibérica y las Islas Británicas se debe posiblemente a las marcadas diferencias entre los países del *Common Law* y los del *État de droit* o *Rechtsstaat*, al contar estos últimos una mayor dimensión burocrática en la esfera de la actividad administrativa. Quizá por dicha razón en el Reino Unido los *solicitors* se dedican parcialmente a la actividad procesal desarrollada en España por abogados y procuradores. De hecho el *solicitor* británico es en la actualidad una de las dos «subespecies» en las que se divide la profesión de abogado (junto a la de los *barristers*, que a diferencia de los primeros cuentan con capacidad para litigar ante los tribunales de jerarquía superior)²². Esta ya es una diferencia fundamental con la figura de gestor en España, que en ningún caso es un abogado ni puede ejercer las funciones reservadas a ellos, como dejan expresamente de manifiesto tanto el artículo 1 EOGA como la jurisprudencia del Tribunal Supremo²³.

Podemos encontrar cierta semejanza en la medida en que actúan como representantes de sus clientes, desarrollando buena parte de su actividad fuera del juzgado o bien en administraciones y tribunales inferiores (dejando el grueso de la *litis* en manos de los *barristers*, únicos que cuentan con derechos de audiencia ante los tribunales de superior jerarquía). En definitiva: son los denominados *rights of audience* (o derecho a litigar ante los tribunales superiores de la jurisdicción británica) el elemento fundamental a partir del cual podemos diferenciar claramente ambas figuras.

Entre las funciones reservadas al *solicitor* se encuentran algunas que pueden asimilarse a las que en ciertos supuestos, y sin que se encuentren necesaria-

²¹ Véase, sobre la historia de los *attorneys*, antecedentes de los *solicitors* y término que en la actualidad también se utiliza para referirse en general a los abogados en Gran Bretaña, POLLOCK, F. y MAINDLAND, F. W., *The History of English Law before the Time of Edward I*, vol. I, Liberty Fund, Indianápolis, segunda edición, 2010, pp. 235 y ss.

²² La diferencia entre *solicitors* y *barristers* se da en otros países del *Common Law* como Irlanda. No se contempla diferencia alguna entre ambas figuras en el sistema legal estadounidense. En Australia o Canadá la regulación varía de uno a otro estado, pudiéndonos encontrar con *Law Societies* en Nueva Gales del Sur y Queensland dentro de Australia u Ontario en Canadá. En dichos estados se mantiene aún la diferencia entre figuras aunque con matices, principalmente vinculados al grado de especialización de los abogados.

²³ Que no obstante se ha pronunciado dejando de manifiesto que, pese a la diferenciación de funciones expresamente señalada en el EOGA, sí se encuentran entre las del gestor administrativo las de informar, aconsejar y asesorar a su cliente, como expresamente se refleja en la legislación que contiene su régimen jurídico aplicable (véase en tal sentido la STS de 5 de noviembre de 2011, en relación con el Real Decreto 2532/1998, de 27 de noviembre, de modificación del Estatuto Orgánico de la profesión).

mente vinculadas al desarrollo de procedimientos administrativos, pueden ejercer los gestores en España: asesoría, redacción de contratos, participación en transacciones o preparación de testamentos. Además de estas actividades los *solicitors* británicos representan usualmente a sus clientes antes los tribunales —de carácter inferior— en distintos órdenes jurisdiccionales.

Otro punto en común entre gestores y *solicitors* es el reconocimiento expreso de autonomía y capacidad de organización, legalmente establecida a partir de la entidad que les agrupa y sirve al colectivo profesional como órgano de representación y relación con los poderes públicos. La profesión de *solicitor* ha venido regulándose en buena medida en Inglaterra y Gales por las directrices emanadas de las *Law Societies*, encargadas de representar los intereses de los profesionales agrupados en ellas y asumiendo aquellas funciones que en España le corresponden al colegio profesional.

La *Law Society* que agrupa a los profesionales galeses e ingleses se creó en 1825, legitimándose a través de la *Royal Charter* de 1945. Ejerce sus competencias exclusivamente en ambos territorios y su regulación se contiene en muy diversas normas, como la *Solicitors Act* de 1974, la *Courts and Legal Services Act* de 1990, la *Access to Justice Act* de 1999 o la *Legal Services Act* de 2007. En el resto del Reino Unido existen entidades equivalentes a la anterior, como la *Law Society of Scotland* creada en 1949, que desarrolla sus actividades en el marco de un sistema jurídico diferenciado como es el escocés (en cuyo territorio a su vez destaca la existencia de la *Society of solicitor advocates*, asociación profesional creada en 1994 para la defensa de sus intereses en Escocia), la *Law Society of Northern Ireland* creada en 1922 y la *Isle of Man Law Society*, creada en 1852.

Sin embargo buena parte de las funciones de regulación que originariamente le correspondían a la *Law Society* han pasado a ser asumidas por la *Solicitors' Regulation Authority*. Se trata de un órgano independiente en relación con la actividad de *barristers* y *solicitors* creado por la *Legal Services Act* de 2007 para tomar el relevo respecto a las funciones anteriormente ejercidas por la *Law Society Regulation Board*. La *Solicitors' Regulation Authority* ejerce su labor controlando y supervisando la actividad llevada a cabo por estos profesionales, contribuyendo además a liberalizar el mercado en relación a los servicios prestados.

Como circunstancia que pone de manifiesto las similitudes entre las labores ejercidas por los profesionales británicos y españoles cabe destacar el proyecto presentado conjuntamente en Londres en 2014 entre el Consejo General de Gestores Administrativos y el Colegio de Registradores de España para dar co-

bertura en territorio español y portugués a los *solicitors* en relación con las operaciones realizadas por ciudadanos europeos respecto a cualquier inmueble situado en territorio de la Península Ibérica a través de la plataforma tecnológica transfronteriza NETPRO. A través de ella los *solicitors* capacitados para la elaboración de escrituras firmadas en el extranjero pueden indicar los trámites que precisan y sus datos de contacto y elegir, de los profesionales disponibles en el registro actualizado y puesto al día por el Consejo General, un gestor administrativo para realizar las gestiones necesarias.

2.2. ITALIA

Si bien no existe ninguna profesión plenamente equiparable a la de gestor administrativo en Italia, fijaremos la atención en los *dottori commercialisti* y los *esperti contabili*, porque además de realizar algunas de las funciones que pueden ser llevadas a cabo en España por parte de los gestores administrativos, suponen un claro ejemplo de la profesión —tan característica del ordenamiento italiano— de la colaboración con sujetos externos a la Administración en el ejercicio de funciones públicas. Estos se encuadrarían en la denominada *amministrazioni private per l'esercizio di funzione pubbliche*²⁴, constituyendo una profesión en relación a la cual la especial naturaleza de la función ejercitada justifica la previsión de un específico control público²⁵.

Tales profesiones se encuentran en buena medida enfocadas a cuestiones vinculadas a la auditoría y la fiscalización de cuentas, destacando en conexión con la tradición jurídica italiana que hemos puesto de manifiesto el amplio margen de intervención que se les permite a la hora de colaborar en el ejercicio de potestades administrativas y su reconocimiento expreso por la Ley. No obstante algunas de las funciones que generalmente desempeñan en España los gestores administrativos son realizadas en Italia por dichos profesionales.

Su antecedente se encuentra en los *Ragioneri* o contables, que ya tenían un colegio propio en el año 1742 en Milán con el objeto de evitar el intrusismo y defender sus intereses y diversas normas, como la *Legge sull'esercizio della professione di Ragioniere* de 1906, que han ido regulando el ejercicio de la profesión. Con el nombre con el que actualmente se conocen no aparecerían en el ordenamiento jurídico italiano hasta el año 1953, en que se publican en Italia los Decretos del Presidente de la República en relación a los *Dottori Commercialisti*

²⁴ FRANCHINI, C. y VESPERTINI, G., «L'Organizzazione», en CASSESE, S. (dir.), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milán, 2015, p. 119.

²⁵ Como ha determinado la jurisprudencia italiana en Cass. sez. un., n. 5812/1985.

(1067, del 27 de octubre de 1953) y los *Ragioniere ed Economista d'impresa* (1068, del 27 de octubre de 1953).

Su actividad se regula fundamentalmente a partir de lo determinado por el *Decreto Legislativo 28 giugno 2005, n. 139 Costituzione dell'ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, a norma dell'art. 2 della L. 24 febbraio 2005, n. 34* (en adelante DL 28). A través de este se unificó en una única norma la regulación relativa a las dos profesiones. A partir de 2008 ambos profesionales forman parte de un único registro, en el que figuran todos los inscritos que reúnen los requisitos suficientes para el ejercicio de la profesión y que están adscritos a una determinada *Ordine* territorial —similares a los colegios profesionales españoles— vinculadas a su vez al *Consiglio Nazionale* —similares, a su vez, al Consejo General— con competencia en todo el territorio italiano. La autonomía a partir de la pertenencia a corporación es un rasgo característico que les acerca a los gestores españoles, a los *solicitors* británicos y, como después veremos, a los *solicitadores* portugueses.

El artículo 1.1 DL 28 reconoce la competencia específica de los *dottori commercialisti* y los *esperti contabili*, además de en otros asuntos (administración de empresas y derecho comercial, asuntos económicos, financieros, fiscales, corporativos), en algunos de carácter administrativo. Entre las competencias reservadas a los profesionales italianos están la colaboración en la inspección y la revisión administrativa (artículo 1.2.c DL 28). Dicha competencia se concreta en un grupo de funciones que no son similares para los *dottori commercialisti* y los *esperti contabili*.

Entre las reconocidas a los primeros están la «asistencia y representación» ante las *commissioni tributarie* previstas en el *Decreto Legislativo 31 dicembre 1992, n. 545* (artículo 1.3.c DL 28), la liquidación de sociedades y, en auxilio al juez, ocupar la posición de administrador y liquidador en supuestos de insolvencia (1.3.d DL 28), la «función de inspector y administrador judicial» en el caso de denuncia de los accionistas por irregularidades en la gestión de sociedades prevista en el art. 2409 del *Codice Civile*, la «consultoría en la planificación económica de las entidades locales» (1.3.l DL 28), el monitoreo y la tutorización del uso de fondos públicos por sociedades privadas (1.3.n DL 28), la redacción y evaluación de la información ambiental, social y de sostenibilidad de empresas y organismos públicos y privados (1.3.o DL 28) y la emisión de certificaciones ambientales (1.3.p DL 28). Los *esperti contabili*, por su parte, cuentan con capacidad técnica reconocida en la Ley para procesar obligaciones tributarias tras preparar declaraciones de impuestos (1.4.b DL 28), llevar a cabo actividades de certificación a partir de lo establecido por la legislación tributaria (1.4.c DL 28), realizar el control contable en los supuestos previstos por el *Codice Civile* a los

que antes hicimos referencia, auditar cuentas en los supuestos en que empresas e instituciones reciban fondos públicos (1.4.e DL 28) o el depósito para el registro en organismos públicos de escritura a partir de la firma digital (1.4.f DL 28).

2.3. PORTUGAL

Para localizar en Portugal a los profesionales que guardan una mayor similitud con los gestores administrativos en cuanto al ejercicio de su actividad hemos de fijar nuestra atención en los denominados *Solicitadores e Agentes de Execução* portugueses. La regulación de ambas profesiones se encuentra contenida en la *Lei n.º 154/2015 de 14 de setembro Transforma a Câmara dos Solicitadores em Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, e aprova o respetivo Estatuto, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais*. Como en los casos británico, español e italiano, las manifestaciones más prístinas de la profesión se remontan siglos atrás²⁶.

El primer Estatuto referido al nombre que mantienen como profesionales data de 1927 y conserva una considerable influencia británica en la regulación que hace de la profesión. En esta fecha entraría en vigor el *Decreto n.º 13809 de 22/06/1927* regulando tanto el acceso como el desarrollo de la profesión y estableciendo la obligatoria inscripción de los profesionales en las *Câmaras dos Solicitadores de Lisboa, Porto e Coimbra*. Actualmente, las funciones ejercidas por los *Solicitadores* portugueses se contienen en la *Lei n.º 49/2004, de 24 de agosto, que regula os atos próprios de advogados e solicitadores*. Aunque cuentan con importantes similitudes con los *Solicitors* británicos ejercen determinadas actividades que inciden directamente en procedimientos administrativos. De hecho entre las funciones reservadas a estos profesionales se encuentran el ejercicio de mandatos en el marco de una reclamación o impugnación de actos administrativos o tributarios.

Por su parte, los *Agentes de Execução*, más allá de tener reconocido el ejercicio de múltiples competencias en materia de ejecución de deudas a partir del mandato dado por personas físicas o jurídicas (efectuar notificaciones, promover desalojos, incautar y embargar bienes, venderlos para satisfacer las deudas del ejecutado...), cuentan con competencia exclusiva en relación a la tramitación

²⁶ Aunque los primeros textos portugueses que hacían referencia a la profesión se refieren a ella como *Vozeiros*, los cuales se encuentran referenciados por vez primera en el *Foral de Ozezar, Castelo dos templos* concedido por Gualdim Pais en 1174. Véase en relación a dicha norma HERCULANO DE CARVALHO E ARAÚJO, A., *História de Portugal IV*, Vercial, Braga, pp. 48 y ss.

de los procedimientos extrajudiciales pre-ejecutivos (PEPEX) con el objeto de localizar los bienes a embargar e incorporar el nombre del deudor en una lista pública y tramitar el posterior procedimiento judicial de ejecución. En el Derecho portugués los Agentes ejercen por tanto una verdadera función pública al estar investidos de poderes de autoridad delegados por el Estado para asegurar coercitivamente el cumplimiento de las obligaciones no cumplidas voluntariamente por los deudores²⁷.

Además de la competencia exclusiva para instar la tramitación de tales procedimientos cabe destacar en este punto que tanto estas como otras actividades (entre las que se encuentra la elaboración de autos de verificación no judicial en relación con las ejecuciones de acuerdo con el artículo 494 del *Código de Processo Civil* portugués) son realizadas por los *Agentes de Execução* en el marco de la *Ordem dos Solicitadores e dos Agentes*. Ente que, como el Colegio Profesional, las *Law societies* británicas o la *Ordine* italiana, podríamos considerar dentro del marco de la denominada Administración corporativa.

La *Ordem* garantiza el registro de bienes incautados y la fiscalización de la actividad desarrollada por los agentes a través de la *Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares da Justiça* (CAAJ), órgano que se encarga de la fiscalización interna de su actividad. Los *Agentes* tienen además reconocida expresamente por Ley la capacidad para solicitar a las autoridades policiales su asistencia en el caso de que exista resistencia a la ejecución de bienes (que solamente requerirá de autorización judicial previa en el supuesto de que sus actuaciones tengan por objeto el domicilio del ejecutado).

2.4. LA HETEROGENEIDAD COMO RASGO CARACTERÍSTICO

Si el rasgo distintivo de los *solicitors* británicos es la diversidad en cuanto a las actividades que desarrollan y su dinamismo en el tráfico jurídico, en el que actúan como auténticos abogados sin capacidad de litigar ante tribunales superiores y el de los *dottori commercialisti* y los *esperti contabili* italianos el reconocimiento expreso de su capacidad para intervenir en procedimientos de auditoría y control de gasto en entidades públicas y privadas, el elemento ca-

²⁷ Como indican NEVES y SOUSA en la *proposta de lei 308/XII* en relación a la *Lei 154/2015* se planteó la necesidad de contar con la nacionalidad portuguesa para la inscripción en el colegio «*atendendo ao facto de este profissional estar investido de relevantes poderes de autoridade pública (ius imperii) que o Estado nele delega para que se assegure o cumprimento, por via coerciva, de obrigações não cumpridas atempada e de forma voluntária pelos devedores*». NEVES, L. y SOUSA, S., «O Estatuto Profissional e a Natureza da Figura do Agente de Execução», *Configurações* 20, 2017, disponible en <https://journals.openedition.org/configuracoes/4238>, consultado el 1 de agosto de 2019.

racterístico de los *Solicitadores e Agentes de Execução* portugueses es la competencia expresamente reconocida para participar en procedimientos extrajudiciales pre-ejecutivos y de ejecución de deudas.

Los gestores comparten con los *solicitors* la variedad de actividades que desempeñan en el tráfico jurídico. Sin embargo la legislación española distingue expresamente su labor de la desarrollada por los abogados, cosa que no ocurre en el supuesto de los profesionales británicos, que podemos definir en orden a su régimen jurídico como una categoría de abogados sin *rights of audience* ante tribunales superiores. Por su parte, tanto en el caso italiano como en el portugués nos encontramos con profesionales que realizan funciones bien definidas y colaboran con la Administración expresamente en el ejercicio de funciones públicas perfectamente delimitadas, circunstancia que, como veremos, no es predicable de los gestores administrativos españoles.

No obstante, todos estos profesionales comparten como rasgo común el ejercicio de una profesión públicamente regulada por la trascendencia de la actividad que desempeñan y con una auto-organización reconocida. Dicha profesión consiste en buena medida en la intermediación entre particulares y la Administración en relación a determinados procedimientos. Además —al menos en el caso de los *solicitors* británicos y los *solicitadores* portugueses— comparten un origen común con los gestores administrativos: la profesión de solicitador ante los poderes públicos como mandatarios en relación con las pretensiones de sus representados.

3. LOS COLABORADORES DE LA ADMINISTRACIÓN DEDICADOS A LA ACTIVIDAD DE MANDATO

La colaboración de la Administración con sujetos externos a ella para el ejercicio de actividades administrativas tiene una larga historia tanto en nuestro ordenamiento jurídico como en el de otros países europeos. Más allá de los ejemplos vistos podemos destacar en este sentido figuras como las de los *officier ministériel* franceses, los variados supuestos de *esercizio privato di funzioni pubblici* tan extendidos en la doctrina italiana o las denominadas *Belihene* en Alemania²⁸.

²⁸ Véase en tal sentido DARNACULLETA I GARDELLA, M., «La colaboración de entidades privadas en Alemania: las *belihene* o entidades que actúan como agentes descentralizados de la administración», en GALÁN GALÁN, A. y PRIETO ROMERO, C., *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, Madrid, 2010, pp. 397 a 426.

Dicha colaboración se ejerce en muy distintos ámbitos, que van desde las prestaciones sociales al control y certificación del cumplimiento de la normativa vigente en materia de edificación o medio ambiente, pasando por el asesoramiento a los capitanes de buques para facilitar su entrada y salida a puerto y la realización de maniobras náuticas dentro de este en condiciones de seguridad, trascendiendo así a la actividad de servicio público y habiéndose extendido a distintos tipos de actividades desarrolladas bajo el control directo de la Administración. El fenómeno ha abierto un amplio abanico de dudas respecto al régimen jurídico aplicable a las relaciones entre los colaboradores y la Administración, de un lado, y los colaboradores y los ciudadanos, de otro.

Cada uno de los sujetos que colabora con la Administración en el ejercicio de sus actividades cuenta con rasgos característicos diferenciados. En algunos casos se trata de profesionales liberales parcialmente sometidos a un régimen jurídico-público en base a la especial naturaleza de la función ejercitada, como ocurre en el supuesto de la *amministrazioni private per l'esercizio di funzione pubbliche* italiana. En otros supuestos se trata de empresas privadas. En algunos casos la colaboración resulta obligatoria y en otros voluntaria. Algunos colaboradores cuentan con naturaleza estrictamente jurídico-privada (como ocurre en el caso de muy distintas sociedades) y otros con naturaleza —al menos parcialmente— jurídico-pública, como en el caso de los entes de la denominada Administración corporativa en la que se enmarcan los colegios profesionales. En un grupo diferenciado dentro de la colaboración con la Administración estarían aquellos profesionales que a partir de su pertenencia al colegio profesional, ente de base privada y naturaleza pública que ejerce la defensa de los intereses de la profesión y por delegación determinadas funciones públicas, colaboran con la Administración en relación al ejercicio de determinadas actividades²⁹.

El nivel de intensidad de la colaboración mantenida entre colegios y Administración varía, siendo una cuestión relevante a la hora de determinar el régimen jurídico aplicable al colegio y a los colegiados. En algunos casos los profesionales ejercen verdaderas funciones públicas (como en el caso de los notarios)

²⁹ Véase en relación a la actividad y la naturaleza jurídica de los colegios profesionales, de entre la extensa bibliografía que existe en español, *ad ex.*, AA.VV., *Los Colegios Profesionales. Administración Corporativa*, CGPJ, Madrid, 2001; ARIÑO ORTIZ, G. y SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., *Constitución y Colegios Profesionales*, Unión Editorial, Madrid, 1984; BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Los colegios profesionales en el Derecho Administrativo español*, Montecorvo, Madrid, 1968, y «Una primera aproximación a la nueva Ley de Colegios Profesionales», *Revista de Administración Pública* 74, 1974, pp. 55 a 114; DEL SAZ CORDERO, S., *Los colegios profesionales*, Marcial Pons, Madrid, 1996; FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Colegios profesionales y derecho de la competencia*, Civitas, Madrid, 2002; JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J., *Los organismos autónomos en el Derecho Público español: Tipología y régimen jurídico*, INAP, Madrid, 1988; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (coord.), *Los colegios profesionales a la luz de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1996, y RASTROLLO SUÁREZ, J. J., *Poder público y propiedad privada en el urbanismo: la Junta de compensación*, Reus, Madrid, 2013, pp. 161 y ss.

y en otros el colegio cuenta con la obligación de prestar un servicio público a través de ellos (como en el caso de los colegios de abogados y el turno de oficio).

En este trabajo nos centramos en aquellas corporaciones que agrupan a los profesionales que en el giro o tráfico de su actividad profesional participan regularmente en el desarrollo de procedimientos administrativos de diverso signo actuando como representantes de los ciudadanos frente a la Administración. Se trata de colegios integrados por los profesionales que, en virtud de lo establecido en los artículos 1.709 y ss. del CC, gestionan mandatos encomendados por personas físicas o jurídicas ante diversas Administraciones. Pese a lo difícil que resulta definir el término «función pública» podemos entender que ni los gestores administrativos ni el resto de mandantes a los que a continuación haremos referencia desempeñan una verdadera función pública, sino que colaboran con la Administración en el desarrollo de su actividad. Ello sin embargo no es ajeno al interés público³⁰.

Posiblemente el rasgo más característico de la actividad profesional desarrollada por los gestores es que se orienta fundamentalmente a interactuar con la Administración en representación de sus mandantes y en relación al desarrollo y ejecución de un variado grupo de procedimientos administrativos. Así lo indica el artículo 1 EOGA al definir la profesión.

Además de los gestores otros colectivos profesionales se dedican profesionalmente al ejercicio de la actividad de mandato ante la Administración³¹. Los profesionales a los que a continuación hacemos referencia se caracterizan por que su actividad profesional gira habitualmente en torno a la existencia de un mandato, generalmente especial y con representación, a partir del cual actúan ante las Administraciones competentes en relación con los trámites relativos a determinados asuntos. Dicho mandato se presume retribuido en la medida en que se realiza por el profesional que tiene por ocupación el desempeño de servicios de la especie a la que se refiere (artículo 1.711 CC). A consecuencia de lo anterior no cabe duda de que el mandatario será responsable del dolo y la culpa en la que pudiera incurrir en ejercicio del mandato encomendado (artículo 1.726 CC).

Los agentes de la propiedad industrial se encuentran obligatoriamente colegiados en la única corporación que existe a nivel estatal, y que a su vez cuenta con

³⁰ Y en tal sentido debemos destacar la radical diferencia existente entre los sujetos examinados y los estudiados por SAINZ MORENO en «Ejercicio privado de funciones públicas», *Revista de Administración Pública* 100-102, 1983, pp. 1.699 a 1.783.

³¹ Todos los colectivos profesionales a los que hacemos mención en esta y las siguientes páginas presentan como característica en común el ser calificados legalmente como «gestores de asuntos públicos y privados» en el Índice de la Sección Segunda de las Tarifas del IAE relativo a las Actividades Profesionales.

delegaciones en aquellas comunidades autónomas con más de treinta ejercientes. Se trata, como establece el Real Decreto 278/2000, de 25 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos del Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Industrial, de «*las personas físicas inscritas en el Registro Especial de Agentes de la Propiedad Industrial de la Oficina Española de Patentes y Marcas*».

A la hora de definir las características de su mandato la norma —reproduciendo el contenido del artículo 176.1 de la Ley 24/2015, de 24 de julio, de Patentes (en adelante LP)— refiere que «*sus funciones propias son las de ofrecer y prestar habitualmente sus servicios, como profesionales liberales en régimen de libre competencia, para aconsejar, asistir o representar a terceros para la obtención de registros en las diversas modalidades de la propiedad industrial y la defensa de los derechos derivados de los mismos ante la Oficina Española de Patentes y Marcas*». Son, de hecho, los únicos legitimados junto a los interesados para actuar ante la Oficina Española de Patentes y Marcas, y su intermediación ante ella es obligatoria en relación a los no residentes en la Unión Europea tanto en relación al registro de la marca en España, según establece el artículo 175.2 LP, como en relación a la patente europea, excepto en lo relativo a la presentación de la solicitud (artículo 133 *European Patent Convention*).

Los agentes de la propiedad inmobiliaria no tienen por qué incorporarse al Colegio Profesional para el ejercicio de la profesión desde la aprobación del artículo 3 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes. El régimen colegial se encuentra regulado por lo establecido en el Real Decreto 1294/2007, de 28 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria y de su Consejo General. Para encontrar la última definición legal de su profesión tenemos que retrotraernos décadas atrás³². Concretamente el Decreto 3248/1969, de 4 de diciembre, que contiene el Reglamento de los Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria y de su Junta Central, los definió en sus artículos 1 y 2 como «*aque- llos profesionales que pueden ser requeridos voluntariamente por los adquiren- tes de propiedades inmobiliarias teniendo como funciones características la mediación y corretaje en relación a la compraventa y permuta de fincas rústicas*

³² Más allá de la referencia a estos que podemos encontrar en diversas normas como la Ley 4/2012, de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias (que recuerda la obligación de los agentes de la propiedad inmobiliaria de informar al adquirente en materia de consumo) o la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial de Cataluña (que establece la presencia de un representante del Consejo de Colegios de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de Cataluña en cada sección territorial de la Comisión de Vivienda y Asistencia para Situaciones de Emergencia Social en su artículo 7.1.)).

y urbanas, la gestión de préstamos con garantía hipotecaria sobre fincas rústicas y urbanas, la gestión de arrendamientos rústicos y urbanos y la cesión y traspaso de estos últimos, la evaluación de consultas y dictámenes que les soliciten sobre el valor en venta, y la cesión o traspaso de los anteriores inmuebles». El uso de sus servicios es plenamente discrecional por cualquier ciudadano para la realización de los trámites administrativos mencionados.

Los administradores de fincas tienen determinadas sus funciones en el artículo 20 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, modificado por los artículos 16 de la Ley 8/1999, de 6 de abril y el artículo único de la Ley 2/1988, de 23 de febrero, ambas de reforma de la norma anterior³³. El artículo 2 del Decreto 693/1968, de 1 de abril, por el que se crea el colegio nacional sindical de administradores de fincas definió a estos profesionales como *«las personas naturales que de forma habitual y constante, con despacho abierto al efecto y preparación adecuada, destinan la totalidad o parte de su trabajo a administrar fincas rústicas o urbanas de terceros, en beneficio de éstos, con sujeción a las Leyes, velando por el interés común y recibiendo un estipendio»*. A través del Real Decreto 1612/1981, de 19 de junio, por el que se autoriza la constitución de Colegios Territoriales de Administradores de Fincas del Consejo General de Colegios el órgano se dividió en los distintos colegios que esencialmente existen en la actualidad. Para ejercer la profesión es obligatoria la colegiación, además de la obtención de determinados grados académicos y la superación del título propio impartido en distintas universidades en desarrollo del «plan de estudios de la Escuela Oficial de Administradores de Fincas» autorizado por el Ministerio de Fomento.

Los gestores intermediarios en promociones de edificaciones cuentan con la particularidad de que no se encuentran constituidos bajo un colegio profesional propio. El Real Decreto 830/1981, de 27 de marzo, por el que se aprobaron la Instrucción y nuevas tarifas de la Licencia Fiscal de Actividades Profesionales y

³³ Entre dichas funciones están las de:

- a) Velar por el buen régimen de la casa, sus instalaciones y servicios, y hacer a estos efectos las oportunas advertencias y apercibimientos a los titulares.
- b) Preparar con la debida antelación y someter a la Junta el plan de gastos previsibles, proponiendo los medios necesarios para hacer frente a los mismos.
- c) Atender a la conservación y entretenimiento de la casa, disponiendo las reparaciones y medidas que resulten urgentes, dando inmediata cuenta de ellas al presidente o, en su caso, a los propietarios.
- d) Ejecutar los acuerdos adoptados en materia de obras y efectuar los pagos y realizar los cobros que sean procedentes.
- e) Actuar, en su caso, como secretario de la Junta y custodiar a disposición de los titulares la documentación de la comunidad.
- f) Todas las demás atribuciones que se confieran por la Junta.

de Artistas fue la primera en definir la profesión, identificándola en su artículo 13 como la actividad profesional sujeta a licencia ejercida por los profesionales facultados para *«la formación de comunidades de propietarios para la construcción de edificios, limitándose a comprar el solar y llevar la administración hasta la terminación de las obras por cuenta y nombre de la comunidad»*.

La asociación de gestores intermediarios en la promoción de edificaciones existe a nivel estatal desde el año 1986. Cabe destacar la recurrente jurisprudencia que existe respecto a la profesión en relación con el posible delito de usurpación a partir de distintas denuncias interpuestas por los colegios de agentes de la propiedad inmobiliaria³⁴. La no exigencia de colegiación a estos últimos, junto con la falta de exigencia de títulos para el ejercicio de la profesión, han resultado determinantes a la hora de condicionar el sentido de los distintos fallos judiciales. Cabe destacar en tal sentido el contenido de las SSTC 111/1993, de 25 de marzo, y 241/1993, de 12 de julio, dejando desde un primer momento en evidencia que la usurpación no se producía³⁵.

El régimen de clases pasivas se encuentra en progresiva extinción desde que el artículo 20 del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo declarara la inclusión en el régimen general de la Seguridad Social de los funcionarios y otro personal de nuevo ingreso a partir del primero de enero de 2011. Hasta esa misma fecha se encontraba vigente el Real Decreto 1678/1987, de 30 de diciembre, por el que se reglamenta la profesión de habilitado de clases pasivas en los aspectos de aquellos relacionados con los fines administrativos en materia de clases pasivas y con el interés general. Este los definía como los profesionales encargados de realizar, en interés de sus mandantes (funcionarios civiles y militares), determinadas actividades de información, gestión y administración³⁶. La progresiva disminución del mutualismo

³⁴ Véanse en tal sentido las SSTS de 9 de marzo de 2005, 11 de octubre de 2006, 3 de abril de 2008, 22 de abril de 2008, 25 de noviembre de 2008, 20 de enero de 2009, 18 de mayo de 2009 o 7 de julio de 2010.

³⁵ Según el FJ 2 de la segunda de tales sentencias *«la subsunción en el art. 321.1 del Código penal de la conducta consistente en ejercer actos propios de la profesión de Agente de la Propiedad Inmobiliaria sin poseer el correspondiente título oficial obedece a una interpretación extensiva de dicho precepto que resulta incompatible con las exigencias dimanantes del principio de legalidad penal, consagrado en el art. 25.1 C.E., en virtud de las cuales el "título" al que dicha norma se refiere ha de identificarse con un "título académico". Por consiguiente, no presentando tal condición el título requerido para ejercer la profesión de Agente de la Propiedad Inmobiliaria, no puede calificarse de delito de intrusismo la conducta de quien realizare los actos propios de dicha profesión careciendo de la capacitación oficial que para ello se requiere»*.

³⁶ Y en concreto:

- a) De información: Dándole cuenta y asesorándole sobre las prestaciones de Clases Pasivas del Estado, los derechos, beneficios y obligaciones anejas a las mismas y procedimientos para su obtención.
- b) De gestión: Solicitando, realizando e impulsando toda clase de trámites y actuaciones necesarias para la obtención de las prestaciones, derechos y beneficios y cumplimiento de obligaciones.

administrativo y el régimen de clases pasivas surgidos a mediados de la década de los setenta para garantizar la asistencia sanitaria a los funcionarios supone la paulatina desaparición de la profesión de habilitado.

En base a las previsiones de la norma de 1987 la profesión de habilitado se adquiría a partir de la obtención del título administrativo correspondiente, expedido por la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas en favor de la persona que hubiera superado las pruebas selectivas (artículos 8 y 9), estableciéndose la colegiación como obligatoria (artículo 15). En la actualidad los habilitados de clases pasivas siguen estando adscritos a los nueve colegios existentes, que a su vez se encuentran integrados en el consejo general.

Los graduados sociales se definen como los «*técnicos en materias sociales y laborales*» a los que «*les corresponden las funciones de estudio, asesoramiento, representación y gestión, sin necesidad de apoderamiento especial, en los casos permitidos por la Ley, en todos cuantos asuntos laborales y sociales les fueran encomendados por o ante el Estado, Entidades, Corporaciones Locales, Seguridad Social, Organización Sindical, Empresas y Particulares*» (artículo 1 de la Orden ministerial de 28 de agosto de 1970)³⁷.

Pueden ostentar la representación y dirección técnica en relación a múltiples procedimientos en vía administrativa ante la Inspección de Trabajo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, la Tesorería General de la Seguridad Social o el Ministerio del Interior en relación a procedimientos de extranjería, incluyendo la conciliación previa a la vía judicial. Además, los graduados sociales, tal y como establece el artículo 545.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, ostentan la representación técnica en los procedimientos laborales y de Seguridad Social. La incorporación al colegio por parte del profesional es obligatoria, como indica el artículo 18 del Real Decreto 1415/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Graduados Sociales, y los requisitos generales para esta se contienen en el artículo 17. Entre aquellos se encuentra «*estar en posesión del título de Graduado Social, Graduado Social Diplomado o Diplomado en Relaciones Laborales o del título extranjero homologado o reconocido en España como uno de los anteriores*». Cabe destacar la exclusividad en el ejercicio de determinadas funciones —respecto a las

c) De administración: Actuando ante los órganos responsables de la gestión de las prestaciones de Clases Pasivas a los fines de percibir, una vez concedidas aquéllas, las cuantías correspondientes a su mandante, y disponer de las mismas conforme a las instrucciones de aquél y a lo prevenido en la presente disposición.

³⁷ Así lo establece el artículo 2 de la disposición derogatoria única del Real Decreto 1415/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Graduados Sociales y del Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales de España, que mantiene su vigencia.

que en algún momento se discutió si podían ser llevadas a cabo profesionalmente por los gestores— como la confección de liquidaciones ante la Seguridad Social en función de lo establecido por el Decreto 1531/1965, de 3 de junio, y reafirmado en su vigencia por la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 1988³⁸.

Los agentes o intermediarios en facilitar préstamos —que se identifican en buena medida con las agencias inmobiliarias— cuentan con la regulación de su régimen jurídico —en relación con su actividad de intermediación en cuanto a la obtención de préstamos— en la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito. Dicha norma describe la actividad realizada por estos profesionales —entre otras— como aquella consistente en «*la intermediación para la celebración de un contrato de préstamo o crédito con cualquier finalidad, a un consumidor, mediante la presentación, propuesta o realización de trabajos preparatorios para la celebración de los mencionados contratos, incluida, en su caso, la puesta a disposición de tales contratos a los consumidores para su suscripción*». La actividad de intermediación se regula en el Capítulo III de la norma, sin que exista un régimen particular para las personas físicas que en ejercicio de su profesión u oficio la realizan ni la necesidad de colegiación obligatoria. Sí resulta en todo caso obligatoria la inscripción, en los registros de las comunidades autónomas correspondientes a su domicilio social, de las empresas que desarrollan esta actividad (artículo 3 Ley 2/2009).

A partir de lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 335/2010, de 19 de marzo, por el que se regula el derecho a efectuar declaraciones en aduana y la figura del representante aduanero, podemos entender que se trata de aquel profesional que, «*necesariamente, representa a las personas físicas o jurídicas ante las autoridades aduaneras con el fin de asignar un destino aduanero a las mercancías*». Para tener la condición de agente de aduanas se precisa la obtención de una determinada acreditación³⁹, la incorporación al registro —regulado a partir de la Orden HAP/308/2013, de 26 de febrero, por la que se crea y

³⁸ Dicha sentencia, en función de lo establecido por el Reglamento anteriormente mencionado, y en base a pronunciamientos previos del Tribunal Supremo, como el de 1 de febrero de 1961, ratificó la competencia exclusiva de los graduados sociales en la materia, plenamente desligada de la de los gestores administrativos.

³⁹ Como establece el artículo 4.2.a) de la norma: «*En el supuesto de personas físicas, (...) la superación de las pruebas de aptitud que se convocarán por la Agencia Estatal de Administración Tributaria sobre cuestiones relativas a la normativa básica tributaria y aduanera en el ámbito del comercio exterior de mercancías, de los impuestos especiales, de la regulación del contrabando, del Régimen Económico y Fiscal de Canarias y regímenes especiales de Ceuta y Melilla y de la regulación básica de los contratos de compra-venta y de transporte internacional de mercancías y las reglas relativas a los pagos internacionales*».

se regula el Registro de Representantes Aduaneros y la pertinente colegiación—.

De lo anterior se pueden extraer diversas conclusiones. El sometimiento parcial a un régimen jurídico-público y la colegiación obligatoria han estado habitualmente asociados a profesiones que implicaban la participación como mandante en el desarrollo de determinados procedimientos administrativos por el interés público inherente a su correcto desarrollo. Sin embargo la evolución en el ejercicio de las profesiones y los mercados en los cuales se desenvuelven han modulado la intensidad pública del régimen jurídico que les resulta aplicable.

En razón de lo anterior hay que destacar que actualmente no todos los profesionales que habitualmente realizan la actividad de mandato frente a la Administración se encuentran agrupados en un colegio profesional. Tampoco en todas las corporaciones la colegiación tiene un carácter obligatorio. Dicho carácter se reserva exclusivamente, además de a los gestores administrativos⁴⁰, a los agentes de la propiedad industrial, los administradores de fincas, los habilitados de clases pasivas (profesión que como hemos visto se encuentra en extinción), los graduados sociales y los agentes de aduanas. Por ello, pese a los caracteres comunes que presentan todas las profesiones analizadas, reducirlas a una categoría común resulta erróneo.

Las profesiones de mandante para las que se exige una colegiación obligatoria sí representarían una categoría jurídica, cuya base resulta del ejercicio de una profesión: la de quienes, sin estar integrados en la organización administrativa, colaboran con la Administración en el ejercicio de su actividad. No ejercen por delegación potestades administrativas (como los capitanes de buque, los comandantes de aeronave o los prácticos de puerto) ni funciones públicas (como los notarios), pero sí desarrollan una actividad cuyo correcto desarrollo se entiende de interés público: la intermediación por mandato en relación a la realización de determinados trámites administrativos. Como han dejado de manifiesto entre otras las SSTS de 18 de mayo de 2001 y 6 de octubre de 2004, los gestores administrativos «*no son, pues, comerciantes ni realizan actividades comerciales*».

El fundamento de la actividad profesional que desarrollan se encuentra en los artículos 1.709 y ss. CC. Teniendo en cuenta el interés público que supone el

⁴⁰ Y en este punto cabe destacar la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional que ha analizado los supuestos de intrusismo en el ejercicio de la profesión de gestor por carecer de título oficial y requisitos académicos para desarrollarla, reflejada en pronunciamientos como los contenidos en las SSTS de 10 de octubre de 1992 y 4 de junio de 1993 y en las SSTC 219/1997, de 4 de diciembre, y 174/2000, de 26 de junio.

correcto ejercicio de estas profesiones por su singularidad, la colegiación obligatoria podría justificarse tanto en la necesidad de simplificar y agilizar la relación entre la Administración y el gremio en su conjunto, que permanece agrupado en una corporación, como en la de facilitar un singular control por parte de la Administración en relación al correcto ejercicio de una profesión directamente vinculada al ágil y adecuado desarrollo de determinados procedimientos administrativos.

Aunque estos mandantes obligatoriamente colegiados presentan rasgos en común, también encontramos diferencias. Como hemos indicado, algunos ejercen monopolísticamente determinadas funciones de representación ante la Administración, como los agentes de la propiedad industrial a la hora de actuar ante la Oficina Española de Patentes y Marcas, siendo su intermediación ante ella obligatoria en determinados supuestos; o los graduados sociales en relación a las liquidaciones ante la Seguridad Social. Dentro los mandantes con colegiación obligatoria lo que singulariza a los gestores administrativos es el rasgo de la generalidad. Se trata de profesionales que se dedican a la representación en relación a la práctica totalidad de trámites administrativos y administraciones, mientras el resto de profesionales están especializados en la realización de algunos concretos y determinados.

4. LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA EN UN ENTORNO COMPLEJO Y CAMBIANTE: COLABORACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN Y UTILIZACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN COMO PARTE CENTRAL DEL DESEMPEÑO DE LA PROFESIÓN

En orden a lo anteriormente examinado, los gestores administrativos no pueden identificarse con los denominados agentes u oficiales públicos, y mucho menos con los funcionarios. Tampoco pueden asimilarse a otras profesiones internas o externas a la organización administrativa como los capitanes de buque, los comandantes de aeronave o los prácticos de puerto, que aun teniendo por objeto una actividad privada llevan añadida la realización de una función pública⁴¹. Se trata de colaboradores externos a la Administración en relación al ejercicio de determinadas actividades.

⁴¹ En dicho sentido SAINZ MORENO, F., «Ejercicio privado...», *op. cit.*, p. 1.773.

Dentro de los instrumentos jurídicos utilizados en el cauce regular de relación que los gestores mantienen con la Administración destacan los convenios y las encomiendas de gestión. Estas últimas (cuando se definen como «*encomiendas de gestión administrativas*») se configuran como instrumento jurídico convencional que ordena la relación entre Administración y órganos o entidades de Derecho público de la misma o distinta Administración. Así, sin perder la titularidad de sus competencias, la encomendante acuerda colaborar con los encomendados respecto al ejercicio de determinadas actividades dentro del ámbito competencial de los segundos, ordenando la colaboración mediante los actos y resoluciones del primero⁴².

De esta manera, se pretende preservar la eficacia en la actividad administrativa ante la carencia de medios materiales suficientes⁴³. Así lo han venido determinando tanto el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La cuestión está en determinar si es válida la encomienda de gestión administrativa entre la Administración y los colegios de gestores⁴⁴. Si bien el artículo 2.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que «*las Corporaciones de Derecho*

⁴² Véase en relación a la figura, entre otros, FERNÁNDEZ FARRERES, G., «Las encomiendas de gestión», en *Informe sobre las Comunidades Autónomas I*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995; HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, «Encomiendas de gestión a corporaciones de Derecho público», *Actualidad Administrativa* 9, 2016; MENÉNDEZ REXACH, A., «Encomiendas de gestión y convenios», *Cuadernos de Derecho Local* 41, 2016, pp. 124 a 149; MESEGUER YEBRA, J., «La encomienda de gestión como técnica de modulación competencial interorgánica. Régimen jurídico y aplicación práctica: virtudes y defectos», *Revista Galega de Administración Pública* 38, 2004, pp. 123 a 144; VILALTA REIXACH, M., *La encomienda de gestión. Entre la eficacia administrativa y la contratación pública*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, o NAVARRO CABALLERO, T. M., «La encomienda de gestión como técnica de colaboración administrativa en pos de la eficacia en la gestión pública», *Revista Española de Derecho Administrativo* 191, 2018, pp. 273 a 293.

⁴³ Lo que ponen especialmente de manifiesto VILALTA REIXACH, M: *La encomienda...*, pp. 47 y ss., o PALOMAR OLMEDA, A., «Aproximación histórica y conceptual de la figura de la encomienda de gestión. La encomienda de gestión en el ámbito de la gestión pública actual: perspectivas, utilidad y reglas generales de utilización», en PALOMAR OLMEDA, A. (dir.), *Encomienda de gestión. Gestión pública actual: régimen jurídico y mayor eficacia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 39 y ss.

⁴⁴ Caracterizados por su naturaleza híbrida y su sumisión al Derecho privado o público en función del tipo de actividades que realizan. De entre la extensísima bibliografía sobre la cuestión puede consultarse especialmente ARIÑO ORTIZ, G. y SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., *Constitución y Colegios...*, op. cit.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., «Sobre la naturaleza de las comunidades de regantes», *Revista Española de Derecho Administrativo* 2, 1974, pp. 290 a 294, y «Cámaras de comercio y "jacobinismo" constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo* 35, 1995, pp. 95 a 97; MARTÍN MATEO, R., «La eclosión de nuevas comunidades», *Revista de Administración Pública* 45, 1964, p. 92; REBOLLO PUIG, M., FALCÓN Y TELLA, R., y LÓPEZ BENÍTEZ, M., *Naturaleza y régimen jurídico de las Cofradías de Pescadores*, Universidad de Córdoba, Córdoba, 1996, o RASTROLLO SUÁREZ, J. J., *Poder público y propiedad privada en el urbanismo*, Reus, Madrid, 2013.

Público se registrarán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley», la regulación que lleva a cabo el artículo 11 de la Ley 40/2015 es muy clara cuando, al describir la figura, define como encomendados exclusivamente a órganos o entidades de Derecho público de la misma o distinta Administración. La cuestión parece aún más clara en la medida en que la norma advierte expresamente que «las encomiendas de gestión no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en ésta».

Con independencia de que el desarrollo del principio de eficacia pueda verse favorecido por la colaboración con sujetos externos a la Administración ello no justifica la desnaturalización de una figura regulada en términos inequívocos en la legislación básica sobre la materia⁴⁵. En tal sentido el Tribunal Supremo ha tenido la ocasión de pronunciarse en relación a los gestores dejando de manifiesto que imponer una mediación profesional entre Administración y ciudadanos en determinados supuestos sería contrario tanto al principio de eficacia como al interés general⁴⁶.

Por ello entendemos que resulta criticable —e incompatible con la redacción de la Ley de 2015— la ampliación que del concepto encomienda de gestión ha venido llevándose a cabo a partir del contenido de la Ley 30/1992 a través de distintas normas sectoriales, en su mayoría autonómicas. Ejemplo de ello son

⁴⁵ En conexión con lo expresado por HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. M., «Encomiendas de gestión a corporaciones de Derecho público», *Actualidad Administrativa* 9, 2016.

⁴⁶ Y así el FJ único de la STS de 21 de febrero de 1984 estableció ante el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Gestores Administrativos en relación a la modificación del régimen de recepción de certificaciones por parte de la Administración: «*Que resulta evidente que dicha pretensión persigue el objeto, por otro lado muy respetable, de defender los intereses corporativos y económicos de la profesión de Gestores Administrativos, que sin duda sufrirá un fuerte descenso de encargos de obtención de las referidas certificaciones a consecuencia del sistema que establece la Orden recurrida; pero frente a ello debe considerarse que los intereses corporativos y económicos de una profesión, cualquiera que ésta sea, no pueden perpetuar una forma de prestación de un servicio público que la experiencia administrativa revela inadecuada para satisfacer las necesidades públicas que constituyen la razón de ser de su establecimiento, pues dicha pretensión debe ordenarse de la manera que resulte más eficaz para los usuarios y para el funcionamiento del propio servicio y esto es lo que cabalmente realiza la Administración, en ejercicio legítimo de su potestad de reorganización administrativa, al aprobar la referida Orden, en virtud de la cual perfecciona un anterior procedimiento anticuado, sustituyéndolo por uno más moderno y racional que facilita y beneficia el interés general, ofreciendo al administrado un cauce rápido y sencillo de obtención de certificados que se vería notablemente obstaculizado de imponerse a los peticionarios la prueba de su condición de interesados personales, obligándoles en otro caso a una forzosa mediación profesional, que ni siquiera venía siendo exigida en el anterior sistema, y en contra de ello no es apreciable vulneración e invasión del campo profesional de los Gestores Administrativos...*».

los artículos 5.2 de la Ley 19/1997⁴⁷, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, 4.3 de la Ley 4/1999, de 31 de marzo, de Colegios Profesionales de La Rioja⁴⁸ o 5.2 de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de Colegios Profesionales de Cantabria⁴⁹. A resultas de estas y otras normas en relación con otras corporaciones de derecho público se ha llevado a cabo en la práctica la firma de múltiples acuerdos definidos como encomiendas de gestión en relación a muy distintas actividades entre Administraciones, colegios profesionales y otras corporaciones públicas⁵⁰.

Esta puntualización no pone en duda la intensidad de la colaboración que se da entre Administración y gestores y que se extiende mucho más allá del ámbito tributario⁵¹. El incremento de esta se ha intensificado a partir de «*la integración*

⁴⁷ Según el cual: «La Comunidad de Madrid podrá encomendar a los Colegios Profesionales la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de su propia competencia, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño. Esta encomienda de gestión deberá formalizarse mediante la firma del correspondiente convenio, del cual se dará cuenta a la Asamblea de Madrid».

⁴⁸ Según el cual: «La Comunidad Autónoma de La Rioja podrá encomendar a los Colegios Profesionales la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de su propia competencia, por razones de eficacia o cuando no posea medios técnicos idóneos para su desempeño. Esta encomienda de gestión deberá formalizarse mediante la firma del correspondiente convenio. La expresada encomienda deberá publicarse en el «Boletín Oficial de La Rioja» y determinará el alcance, contenido, duración y condiciones de la misma. El Gobierno de La Rioja podrá dictar instrucciones de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión colegial, así como enviar comisionados y formular los requerimientos correspondientes. El Gobierno de La Rioja se reservará, en todo caso, la revocación de la gestión encomendada».

⁴⁹ Según el cual: «Las Administraciones públicas podrán encomendar a los Colegios Profesionales la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de su propia competencia, por razones de eficacia o cuando no posea medios técnicos idóneos para su desempeño. Esta encomienda de gestión deberá formalizarse mediante la firma del correspondiente convenio. La expresada encomienda deberá publicarse en el «Boletín Oficial de Cantabria» y determinará el alcance, contenido, duración y condiciones de la misma. Las Administraciones públicas podrán dictar instrucciones de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión colegial, así como enviar comisionados y formular los requerimientos correspondientes. Las Administraciones públicas se reservarán, en todo caso, la revocación de la gestión encomendada».

⁵⁰ Como, por poner solo algunos ejemplos, entre la Dirección General de los Registros y del Notariado con el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España, para la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia; el Gobierno de Cantabria y el Consejo General de Colegios de Médicos para la acreditación de la formación médica continuada; o encomienda de gestión con la Comunidad de Regantes de Campo de Ledesma (Salamanca) por el que se encomienda a dicha Comunidad de Regantes la gestión de la explotación, mantenimiento y vigilancia de las obras e infraestructuras de titularidad pública adscritas a dicha zona regable.

⁵¹ En tal sentido, cabe destacar que determinados colegios profesionales tienen, por ejemplo, obligaciones de servicio público. Así, los Colegios de Abogados, a través del turno de oficio, la asistencia letrada al detenido y los servicios de orientación jurídica gratuita, prestan un servicio público a todos los ciudadanos, precisamente garantizando el máximo respeto a sus derechos en su relación con juzgados y tribunales. Así, la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita reconoce en su Exposición de motivos que, «de hecho, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de nuestro Tribunal Constitucional, el Estado es el responsable del recto funcionamiento del servicio por la sola obligación constitucional de proveer a la defensa de quienes carezcan de recursos; esta jurisprudencia ha dejado claramente

normativa de la regulación de la tramitación electrónica con la del procedimiento administrativo común», objetivo marcado por el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas de 2013 (informe CORA)⁵². Aquel hizo referencia además a numerosas cuestiones directamente vinculadas a la actividad que generalmente realizan los gestores, como la necesidad de impulsar la creación de un nuevo canal para la comunicación telemática de externos, arrendatario y conductor habitual al registro de vehículos, o la implantación de la cita previa electrónica a las Jefaturas de Tráfico⁵³.

De esta manera la generalización en cuanto al uso de tecnologías de la información y la comunicación en las relaciones entre Administración y ciudadanos impulsada por las normas de 2015 ha venido a condicionar profundamente el ejercicio de la actividad llevada a cabo por los gestores a medida que ha venido transformando la práctica administrativa en España⁵⁴. Como consecuencia se ha incrementado el ámbito de las relaciones mantenidas a través de las tecnologías de la información y la comunicación entre Administración y gestores y se han intensificado las que ya se encontraban en marcha, como las relativas a las autoliquidaciones de impuestos⁵⁵.

En tal sentido se hace preciso destacar el papel del Consejo General, que en atención a su condición legalmente reconocida como interlocutor único de la profesión con el Estado cuenta con la posibilidad de firmar múltiples acuerdos y convenios de la más variada tipología con una gran cantidad de Administraciones y entidades vinculadas o dependientes de aquellas. Estos acuerdos han

establecida la responsabilidad pública en tal sentido, como deber positivo del Estado de garantizar el derecho de acceso a la Justicia o, lo que es lo mismo, a la tutela judicial efectiva como derecho fundamental que es».

⁵² Informe CORA, p. 144.

⁵³ Informe CORA, pp. 26 y ss.

⁵⁴ Como indica VALERO TORRIJOS a partir de obras como *El régimen jurídico de la e-Administración: el uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*, Comares, Granada, 2007, o *Derecho, innovación y administración electrónica*, Global Law Press, Sevilla, 2013.

⁵⁵ Realidad que no ha sido ajena a los gestores durante décadas y que se ha venido trasladando al contenido de diversos acuerdos y convenios firmados entre estos y la Administración, convirtiéndolos en pioneros en las relaciones con la administración electrónica, pues, más allá de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ya estableció en su artículo 45, en plena conexión con el propósito de facilitar la adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas expresado en su Exposición de motivos, la necesidad de que las Administraciones impulsaran «*el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes*» y «*con respecto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento*» (epígrafes 1 y 2).

incidido en la rapidez con la que pueden llevarse a cabo las gestiones administrativas reforzando las garantías y derechos de los ciudadanos respecto a ellas.

Entre los convenios más relevantes alcanzados por el Consejo General pueden mencionarse:

- los firmados con la Agencia Estatal de Administración Tributaria en los años 1996, 1999 y 2011 en relación a la gestión de muy variados impuestos;
- los firmados con la Tesorería General y el Instituto Nacional de la Seguridad Social en los años 2004, 2005 y 2010 respecto a los mecanismos de gestión relativos al sistema RED, destinado a permitir el intercambio de información entre la Tesorería y los gestores a través de internet;
- TESOL, relativo a los permisos de paternidad y maternidad, jubilación, viudedad, orfandad o auxilio por defunción;
- con la Dirección General del Catastro en 2006, para facilitar a los ciudadanos la consulta y certificación de datos catastrales y la presentación de declaraciones
- con la Jefatura Central de Tráfico en 2007, dando lugar a lo que se denominó encomienda de gestión a favor de los gestores, que les habilita a participar en la expedición o renovación de autorizaciones de circulación o la anotación en el Registro de Vehículos de cualquier obligación en relación con ellos;
- con la Dirección General de Política de la Pequeña Empresa en 2008, para convertir a las gestorías en PAIT (puntos de asesoramiento e inicio de tramitación) y facilitándoles el acceso a la Red CIRCE del Ministerio de Industria (que permite realizar trámites telemáticos relativos a la constitución y puesta en marcha de ciertas sociedades mercantiles);
- con el Ministerio de Presidencia en 2010, habilitando a las gestorías a realizar telemáticamente numerosos trámites;
- con la Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado en 2010 para la presentación y pago telemático por los gestores de anuncios en el BOE y el BORME; con el Instituto de Crédito Oficial en 2013, que convierte a las gestorías en agentes de difusión de las líneas de mediación ICO de apoyo a la empresa.

Además de con la Administración, el Consejo General de Gestores y los distintos Colegios firman convenios con entidades privadas, como la Asociación Nacional de Vendedores de Vehículos a Motor o la Asociación Nacional de

Importadores de Automóviles, Camiones, Autobuses y Motocicletas (ANIA-CAM), con el objeto de establecer un marco de cooperación estable a partir del cual facilitar las labores de tramitación administrativa a las que están obligados los ciudadanos.

En un contexto como el descrito, y teniendo en cuenta que muchos ciudadanos no se encuentran suficientemente familiarizados con el uso de las nuevas tecnologías para relacionarse con la Administración, la figura del gestor no ha perdido relevancia. El incremento de su protagonismo como intermediario entre la Administración y el ciudadano se ha convertido en una consecuencia más de un proceso que ha transformado a España en uno de los países más destacados en e-gobierno a nivel internacional⁵⁶.

Como clara manifestación de lo anterior el Ministerio de Política Territorial y Función Pública y el Consejo General suscribieron el 24 de junio de 2019 el Convenio en relación con la realización de trámites administrativos y gestión documental por vía electrónica. Este tiene como objeto habilitar a los gestores inscritos en el Registro de representantes del Consejo General para la presentación electrónica de documentos por parte de terceras personas en materia de extranjería ante Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

Desde el año 2010 el Consejo de Gestores viene manteniendo dicho Registro, que tiene la obligación de mantener permanentemente actualizado teniendo en cuenta los requisitos exigidos por la normativa en materia de protección de datos de carácter personal para el tratamiento automatizado de aquellos. Se reconoce la presunción de validez de la representación llevada a cabo por los gestores inscritos en relación a los actos expresamente autorizados e incluso la posibilidad de efectuar notificaciones en el domicilio de los gestores en relación a estos, si es el expresamente consignado al efecto.

A resultas del Convenio se ha creado además una Comisión de seguimiento, integrada por dos representantes nombrados por la Secretaría General de Coordinación Territorial en representación de la Secretaría de Estado de Política Territorial —actuando uno de ellos como presidente— y otros dos nombrados por el Presidente del Consejo. La misma además de velar por el cumplimiento de las obligaciones suscritas en el Convenio, cuenta con la competencia para adoptar las medidas y especificaciones técnicas precisas y resolver cuestiones relativas a la interpretación y cumplimiento del Convenio.

⁵⁶ Y en tal sentido el *United Nations e-government survey 2018* le otorga a España la posición 17 en desarrollo del gobierno electrónico a nivel internacional, y el 10 en el ámbito de la Unión Europea, por delante de países como Austria, Bélgica o Italia (https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf, consultado el 20 de noviembre de 2018).

En última instancia no podemos dejar de advertir cómo la generalización, en cuanto al uso de procedimientos electrónicos en el ámbito administrativo, puede afectar directamente tanto a determinadas zonas de España con un bajo índice de alfabetización tecnológica como a aquellas con una población especialmente envejecida o predominantemente rural⁵⁷. Cabe en este punto no olvidar que el acceso a los servicios de comunicaciones está regulado a nivel europeo a partir de lo determinado por la Directiva 2002/22/CE del Parlamento y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva de Servicio Universal), modificada por la Directiva 2009/136/CE⁵⁸. Ello incide directamente tanto en la obligación de garantizar el acceso a las redes de telecomunicaciones en zonas rurales o geográficamente aisladas como en la necesidad de facilitar ofertas adaptadas y tarifas y ayudas especiales a usuarios con discapacidad y consumidores con rentas bajas.

5. CONCLUSIONES

La gestión administrativa es una actividad profesional que cuenta con una larga historia bajo una u otra denominación. Su tradicional cercanía a los ciudadanos y al poder público, y la lejanía respecto a las exigencias formales y económicas asociadas a otras profesiones como la abogacía o la procura, han convertido a los gestores en intermediarios relevantes entre Administración y ciudadanos. La gestión administrativa cuenta a su vez con rasgos singulares que diferencian su ejercicio del llevado a cabo en otros países de nuestro entorno por profesionales que cuentan con ciertas similitudes con ella, como los *dottori commercialisti* y *esperti contabili* italianos, los *solicitors* británicos o los *solicitadores* portugueses.

La profesión de gestor administrativo consiste fundamentalmente en el ejercicio de la actividad de mandato ante la Administración en representación de perso-

⁵⁷ La Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares del Instituto Nacional de Estadística en 2018 señaló que el 83,4 % de los hogares contaban con conexión a internet —el 86,1 % con conexión a banda ancha—, que el 86,1 % habían usado internet en los últimos tres meses y que como usuarios frecuentes de internet (que lo usaban al menos una vez por semana en los últimos tres meses) se identificaba al 82,5 % de la población. Sin embargo, existen importantes diferencias entre Comunidades Autónomas, de alrededor de 10 puntos, pues mientras en las Comunidades Autónomas más desarrolladas, como Baleares y Madrid, la tasa de usuarios frecuentes es del 87,0 % y el 87,6 %, respectivamente, en Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia es del 77,1 %, 76,2 %, 78,2 % y 76,3 %, respectivamente.

⁵⁸ Véase, sobre las matizaciones de servicio público, servicio de interés económico general y servicio universal RIVERO ORTEGA, R., *Derecho administrativo... op. cit.*, pp. 176 y ss.

nas físicas o jurídicas. Se trata de profesionales que, externamente a la Administración, realizan el ejercicio de una actividad profesional que no supone el ejercicio de una función pública, aunque implique la colaboración con ella en el correcto desarrollo de determinados procedimientos.

Existen dos rasgos característicos inherentes a los gestores que les diferencian de otras profesiones que suponen el ejercicio de un mandato ante la Administración. En primer lugar, que se les sigue exigiendo una colegiación obligatoria, cada vez menos habitual en otras profesiones con características similares, posiblemente justificada por el interés público que existe detrás de su colaboración y la garantía que supone de cara a facilitar el diálogo y la colaboración con el conjunto de su profesión⁵⁹. En segundo lugar, que la actividad de mandato que llevan a cabo la realizan con carácter general, en relación a muy diversos trámites administrativos.

La colaboración social entre Administración y gestores se ha intensificado especialmente a partir de la integración definitiva entre el procedimiento administrativo y el uso de tecnologías de información y comunicación impulsada por las leyes 39/2015 y 40/2015, que ha condicionado decisivamente la actividad llevada a cabo por estos profesionales. Dicha circunstancia ha dado lugar a que la vigencia y la relevancia de la profesión sigan siendo manifiestas. Sin embargo, la utilización de la expresión *encomienda de gestión administrativa* para definir los instrumentos de colaboración entre la Administración y los gestores resulta inadecuada, toda vez que contradice la configuración jurídica que de ella se lleva a cabo a través del artículo 11 de la Ley 40/2015, que exige que la encomienda se lleve a cabo a favor de órganos o entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración.

6. BIBLIOGRAFÍA

AA.VV., *Los Colegios Profesionales. Administración Corporativa*, CGPJ, Madrid, 2001.

ARIÑO ORTIZ, G. y SOUVIRÓN MORENILLA, J. M., *Constitución y Colegios Profesionales*, Unión Editorial, Madrid, 1984.

⁵⁹ Como puso de manifiesto por ejemplo la Resolución de la Comisión Nacional de la Competencia de 25 de octubre de 2005 en relación a la imposición a los colegiados de un servicio centralizado obligatorio para la presentación de documentos ante la Jefatura Provincial de Tráfico de Lugo.

ARRAZOLA, L., *Enciclopedia española de Derecho y Administración o nuevo teatro universal de la legislación de España e Indias*, Revista de legislación y jurisprudencia, Madrid, 1849.

BAENA DEL ALCÁZAR, M., *Los colegios profesionales en el Derecho Administrativo español*, Montecorvo, Madrid, 1968.

—«Una primera aproximación a la nueva Ley de Colegios Profesionales», *Revista de Administración Pública* 74, 1974, pp. 55 a 114.

BASSOLS COMA, M., «Servicio Público y empresa pública: reflexiones sobre las llamadas sociedades estatales», *Revista de Administración Pública* 84, 1977, pp. 27 a 60.

DEL SAZ CORDERO, S., *Los colegios profesionales*, Marcial Pons, Madrid, 1996.

DUGUIT, L., *Les transformations du Droit. Public*, Armand Colin, París, 1913.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Colegios profesionales y derecho de la competencia*, Civitas, Madrid, 2002.

—«Las encomiendas de gestión», en *Informe sobre las Comunidades Autónomas*, I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995.

FORSTHOFF, E., *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.

FRANCHINI, C. y VESPERTINI, G., «L'Organizzazione», en CASSESE, S. (dir.), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milán, 2015, pp. 73 a 130.

GARRIDO FALLA, F., *Las transformaciones del régimen administrativo*, segunda edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. M., «Encomiendas de gestión a corporaciones de Derecho público», *Actualidad Administrativa* 9, 2016.

JEZÉ, G., *Los principios generales del Derecho administrativo*, Reus, Madrid, 1928.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J., *Los organismos autónomos en el Derecho Público español: Tipología y régimen jurídico*, INAP, Madrid, 1988.

LORENZO CADARSO, P. L., «El documento real en el siglo XVII. Algunas novedades diplomáticas», *V Jornadas Científicas sobre Documentación en España e Indias en el siglo XVII*, Universidad Complutense de Madrid, 2006.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (coord.), *Los colegios profesionales a la luz de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1996.

MENÉNDEZ REXACH, A., «Encomiendas de gestión y convenios», *Cuadernos de Derecho Local* 41, 2016, pp. 124 a 149.

MESEGUER YEBRA, J., «La encomienda de gestión como técnica de modulación competencial interorgánica. Régimen jurídico y aplicación práctica: virtudes y defectos», *Revista Galega de Administración Pública* 38, 2004, pp. 123 a 144.

NAVARRO CABALLERO, T. M., «La encomienda de gestión como técnica de colaboración administrativa en pos de la eficacia en la gestión pública», *Revista Española de Derecho Administrativo* 191, 2018, pp. 273 a 296.

NEVES, L. y SOUSA, S., «O Estatuto Profissional e a Natureza da Figura do Agente de Execução», *Configurações* 20, 2017, disponible en <https://journals.openedition.org/configuracoes/4238>, consultado el 1 de agosto de 2019.

NIETO GONZÁLEZ, A., «La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo», *Revista de Administración Pública* 76, 1975, pp. 9 a 30.

PALOMAR OLMEDA, A., «Aproximación histórica y conceptual de la figura de la encomienda de gestión. La encomienda de gestión en el ámbito de la gestión pública actual: perspectivas, utilidad y reglas generales de utilización», en PALOMAR OLMEDA, A. (dir.), *Encomienda de gestión. Gestión pública actual: régimen jurídico y mayor eficacia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 29 a 78.

PÉREZ PERDOMO, R., «Los abogados americanos de la monarquía española», *Anuario Mexicano de Historia del Derecho* 15, 2003.

RASTROLLO SUÁREZ, J. J., *Poder público y propiedad privada en el urbanismo: la Junta de compensación*, Reus, Madrid, 2013.

RAMOS PÉREZ, D., «Los agentes solicitadores de Indias. Otra reforma de Carlos III», *V Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, vol. 1, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1980, pp. 381 a 442.

RIVERO ORTEGA, R., *El expediente administrativo: De los legajos a los soportes electrónicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

—«La libertad de comercio: pasado y presente», en ZAMBONINO PULITO, M. (coord.), *Actas del V Congreso de Profesores de Derecho Administrativo: Nacimiento y desarrollo de la administración moderna. La libertad de comercio: pasado y presente. Los grandes maestros del Derecho administrativo contemporáneo*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2011, pp. 47 a 146.

—*Derecho administrativo económico*, séptima edición, Marcial Pons, Madrid, 2015.

SAINZ MORENO, F., «Ejercicio privado de funciones públicas», *Revista de Administración Pública* 100-102, 1983, pp. 1.699 a 1.783.

TORRES VERDUGO, F. y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, P., *Gestores administrativos: historia de una profesión*, Consejo General de Gestores Administrativos de España, Madrid, 2016.

VALERO TORRIJOS, J., *El régimen jurídico de la e-Administración: el uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*, Comares, Granada, 2007.

—*Derecho, innovación y administración electrónica*, Global Law Press, Sevilla, 2013.

VILALTA REIXACH, M., *La encomienda de gestión. Entre la eficacia administrativa y la contratación pública*, Aranzadi, Cizur Menor, 2012.

VILLACORTA BAÑOS, F., *Profesionales y burócratas. Estado y poder corporativo en la España del siglo xx, 1890-1923*, Siglo XXI, Madrid, 1989.