

# **ALEGACIONES Y REFLEXIONES DEL CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE EDUCADORAS Y EDUCADORES SOCIALES (CGCEES) AL ANTEPROYECTO DE LEY DE SERVICIOS Y COLEGIOS PROFESIONALES**

**Dirigido a:** CONSEJO DE ESTADO, Secretaría General

**Motivo:** Presentación de escrito en el trámite de audiencia solicitado por el CGCEES al Consejo de Estado, en relación al anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales (exp. núm. 1434/2013).

El Sr. Alberto Fernández de Sanmamed Santos, Presidente del Consejo General de Colegios Oficiales de Educadoras y Educadores Sociales de España con CIF Q0801468J, y con domicilio a efectos de notificaciones en calle Aragón, 141-143, 4º (08015) de Barcelona, teléfono 934521008, fax nº 935183054 y correo electrónico [cgcees@eduso.net](mailto:cgcees@eduso.net)

## **EXPONE**

### **SOBRE ASPECTOS GENERALES DEL ANTEPROYECTO DE LEY**

#### **PRIMERO.**

Que mediante Consejo de Ministros del día 02 de agosto fue aprobado el Anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales. Que las reflexiones y propuestas presentadas están referidas a la versión de 20 de Diciembre de 2013 del anteproyecto, última versión a la que ha tenido acceso este Consejo.

#### **SEGUNDO.**

Que las alegaciones y consecuentes propuestas de modificación del Anteproyecto se ciñen a lo establecido en la Disposición Transitoria 4ª de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio:

*“Disposición transitoria cuarta. Vigencia de las obligaciones de colegiación.”<sup>1</sup>*

Y más concretamente en lo relacionado a: *“...la obligación de colegiación en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se fundamente como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios y en aquellas actividades en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa, materias de especial interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas...”*.

Que en ningún caso el procedimiento del Anteproyecto de Ley ha contemplado la Disposición Transitoria 4ª de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre<sup>2</sup>.

En las disposiciones derogatorias no se hace referencia a que dicha transitoria haya sido superada en el tiempo, todo lo contrario, ha sido incumplida flagrantemente por el Gobierno al no haber remitido ningún Proyecto de Ley en los términos especificados por la legislación vigente<sup>3</sup>. En consecuencia el proyecto bajo estos parámetros debió haberse remitido, como máximo, en Diciembre de 2010.

### **TERCERO**

Que el CGCEES y sus entidades miembros ven como un factor de riesgo en el ejercicio de la actividad profesional el hecho de que profesiones del ámbito social no figuren entre las que tendrán colegiación obligatoria.

### **CUARTO**

Que la profesión de educadores y educadoras sociales comporta la intervención directa en colectivos en riesgo de exclusión social y en general en procesos

---

<sup>1</sup> *En el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, remitirá a las Cortes Generales un Proyecto de Ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación. Dicho Proyecto deberá prever la continuidad de la obligación de colegiación en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se fundamente como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios y en aquellas actividades en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa, materias de especial interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas. Hasta la entrada en vigor de la mencionada Ley se mantendrán las obligaciones de colegiación vigentes”*.

<sup>2</sup> de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en lo relacionado a: *“...la obligación de colegiación en aquellos casos y supuestos de ejercicio en que se fundamente como instrumento eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios y en aquellas actividades en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa, materias de especial interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas...”*.

<sup>3</sup> *“En el plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, remitirá a las Cortes Generales un Proyecto de Ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio es obligatoria la colegiación”*.

educativos donde se requiere un exhaustivo control mediante un código deontológico específico. Carencias en dicho control, deficiencias en la formación profesional relacionadas con la intervención educativa y social o la indefinición de funciones puede provocar una atención incorrecta o negligente a las personas y, consecuentemente, situaciones graves de indefensión.

Los Educadores y las Educadoras Sociales articulan su profesión de carácter pedagógico como derecho de la ciudadanía en contextos educativos frecuentemente de especial dificultad, a través de acciones mediadoras y formativas de indudable necesidad para lograr el equilibrio social y emocional que conecta directamente con el ámbito de la salud.

Un elemento fundamental en la educación social es facilitar la articulación social y la prevención para impedir la marginación y la exclusión social. Todo ello a través de un proceso de interacción social que apoya al individuo y a los grupos de riesgo, para que puedan desarrollar sus propios recursos en una sociedad cambiante.

Nuestra profesión comporta la intervención directa en colectivos de riesgo, como ya hemos citado, y en general en procesos educativos donde se requiere un exhaustivo control mediante un código deontológico específico. Carencias en dicho control, deficiencias en la formación profesional relacionadas con la intervención educativa y social o la indefinición de funciones puede provocar una atención incorrecta o negligente a las personas y, consecuentemente, situaciones graves de indefensión. Ya que en muchos de los ámbitos donde realizamos nuestra actuación profesional, emitimos informes y realizamos actuaciones de supervisión, prevención y apoyo, que afectan a la seguridad y salud de las personas como la intervención con menores en protección, menores con medidas judiciales, víctimas de violencia de género, salud mental, drogodependencias... entre otras.

## **QUINTO**

Que la obligatoriedad de incorporarse a un colegio profesional para el ejercicio de la profesión se justifica no en atención a los intereses de los profesionales sino como garantía de los intereses de los destinatarios de sus servicios, tal como señala el Tribunal Constitucional, en su sentencia 194/1998<sup>4</sup>. La protección de las personas y colectivos es su razón principal.

---

<sup>4</sup> Pleno. Sentencia 194/1998, de 1 de octubre de 1998. Recurso de amparo abogado al Pleno 2.514/1989. Contra Sentencia del Juzgado de Instrucción núm. 3 de Badajoz que revocó la dictada por el Juzgado de Distrito núm. 1 de esa misma capital y condenó al actor como autor de una falta de intrusismo del anterior

En éste sentido el Colegio es el instrumento idóneo para garantizar un control adecuado del ejercicio profesional porque identifica y delimita la actividad concreta.

## **SEXTO**

Que aunque el Anteproyecto de Ley se diseña con el objetivo de velar por el interés de usuarios y consumidores, el CGCEES considera que por el contrario este Anteproyecto deja en situación de desprotección al usuario del servicio, reduciendo a la vía judicial la resolución de posibles conflictos entre usuario y profesional.

## **SEPTIMO**

Que el proceso de análisis y fundamentación relacionado con: *“...aquellas actividades en que puedan verse afectadas, de manera grave y directa, materias de especial interés público, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas físicas...”*, no es claro ni contrastado.

En este sentido el CGCEES considera que las profesiones del ámbito social y en concreto la de educador y educadora social son materias no sólo de interés público si no de protección de la integridad física, mental y jurídica de miles de personas que hoy en día reciben apoyo y tratamiento socioeducativo.

## **OCTAVO**

Que se hace evidente la inexistencia de un análisis integral del ejercicio profesional en lo que se refiere a la intervención social. En concreto en el ámbito de la asistencia sanitaria que reduce la colegiación obligatoria a médicos o enfermeras/os, excluyendo de éste grupo a aquellos profesionales que desarrollan su ejercicio profesional en la atención socio-sanitaria como son: los educadores y las educadoras sociales en el ámbito de la salud mental, las discapacidades o las drogodependencias, aún cuando las responsabilidades tanto profesionales como éticas son similares.

---

Código Penal. Voto particular (24940), pagina El del Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico 3 manifiesta: “Como venimos reiterando, la obligación de incorporación a un Colegio para el ejercicio de la profesión se justifica no en atención a los intereses de los profesionales, sino como garantía de los intereses de sus destinatarios. En el caso de quienes trabajan para centros públicos, esa garantía puede ser asumida por la Administración y, en consecuencia, la exención de colegiación aparece como una medida razonable, ajena a todo propósito discriminatorio contrario al art. 14 C.E.”

## **SOBRE ASPECTOS SUSTANTIVOS DEL ANTEPROYECTO DE LEY**

### **a) Artículo 1, punto 2:**

*“2. Los poderes públicos velarán porque, en el ámbito de los servicios profesionales, se provea una especial protección a los consumidores y usuarios en atención a la incidencia que puedan tener estos servicios en sus derechos y, en particular, porque se cumplan las obligaciones de los profesionales recogidas en esta Ley”.*

Es cierto que la Administración asumiría directamente la tutela de los fines públicos concurrentes en el ejercicio de las profesiones colegiadas que, con carácter general, se encomiendan a los Colegios Profesionales, de quienes ejerzan la profesión colegiada y lo hagan únicamente como funcionarios o en el ámbito exclusivo de la Administración Pública, sin pretender ejercer privadamente<sup>5</sup>. Surge la duda de quién asumirá la tutela de los fines públicos concurrentes en el ejercicio de la actividad profesional de aquellos profesionales que no ejerzan como funcionarios públicos.

En el Anteproyecto no se puede identificar de qué forma se protegerá a consumidores y usuarios, ni se establecen las obligaciones específicas de los prestadores de servicios profesionales (obligaciones que en los colegios de colegiación obligatoria sí se definen de forma clara, específica y que se aplicarán atendiendo al hecho de que todas y todos los profesionales deberán someterse a la disciplina colegial). De igual forma surge la duda de cómo un colegio de adscripción voluntaria podrá ejercer la tutela y poder asegurar que los profesionales cumplan las obligaciones de profesionales recogidas en esta Ley.

Todo lo anterior genera un vacío normativo que pone en riesgo el interés general, dejando en desprotección a los consumidores y usuarios de los servicios profesionales de educación social.

### **b) Artículo 7, punto 1:**

*“1. Las restricciones al acceso a una actividad profesional o una profesión basadas en la cualificación sólo podrán establecerse cuando sea necesario por razones de interés general y de acuerdo con los principios de proporcionalidad y no discriminación.”*

No se definen en el Anteproyecto las “razones de interés general”. El interés general viene consagrado en la constitución como un principio fundamental que está por encima del interés particular. Es un concepto amplio que el legislador debe definir con

---

<sup>5</sup> con lo cual «viene a privarse de razón de ser al sometimiento a una organización colegial justificada en los demás casos» (STC 69/1985, fundamento jurídico 2.o).

mayor claridad para efectos de la regulación de las profesiones. Así mismo, en el Anteproyecto no se da claridad en la aplicación de “*los principios de proporcionalidad y no discriminación*”, generando esto una situación de indefensión para según qué profesiones y profesionales.

**c) Artículo 7, punto 4:**

*“4. En la regulación de la acreditación de la cualificación requerida deberá estarse al principio de proporcionalidad, previendo el mayor número de medios de acreditación, tales como poseer un determinado nivel académico o educativo, poseer un título oficial del sistema educativo, poseer un certificado de profesionalidad, tener reconocida una experiencia laboral en las condiciones que se establezcan reglamentariamente, haber superado una formación o un examen teórico y/o práctico sobre unos contenidos mínimos ante la autoridad competente, o poseer una certificación otorgada por una entidad acreditada para la certificación de personas.”*

Este artículo podría generar una concurrencia de personas que ejerzan profesionalmente sin que haya una clara garantía de la profesionalidad de las mismas. No sería descartable que en un colegio profesional pudieran coexistir profesionales que provienen por diferentes vías formativas, experiencias, pero con unas mismas obligaciones profesionales, de cumplimiento del código deontológico y de unas normas de conducta profesionales, reguladas por el propio colegio.

**d) Artículo 11:**

*“Sólo podrán imponerse condiciones al ejercicio de una actividad profesional o profesión cuando así se establezca en norma con rango de ley o mediante una disposición de carácter general que desarrolle una previsión legal o transponga una norma de la Unión Europea, y conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.”*

Quedan en el limbo jurídico aquellas profesiones que no estén reguladas bajo norma con rango de ley. No se podrá controlar ni saber a qué condiciones de ejercicio profesional se atenderán- Esto conlleva a la desprotección y poner en grave riesgo los derechos de las personas usuarias o consumidoras de los servicios profesionales.

**e) Artículo 15, punto 1:**

*“1. Se garantiza la libertad de las comunicaciones comerciales en los servicios profesionales”.*

Se debe limitar o regular de forma clara las comunicaciones comerciales para evitar la publicidad engañosa y/o la competencia desleal. Siendo de mayor interés el proteger al usuario del servicio profesional.

**f) Artículo 23, punto 2.**

*“2. Son fines esenciales de estas corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública que se trate por razón de la relación funcional.”*

¿Cómo se puede ordenar el ejercicio profesional si no se tiene la posibilidad de incidir en los proyectos de Ley que tienen que ver con su profesión, función que en la Ley preconstitucional de colegios estaba presente? Curiosamente, la sensación es que los colegios actuales tienen menos incidencia que en la época preconstitucional.

¿Cómo se pueden proteger los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, si éstos tienen colegiación voluntaria?

Insistimos en la necesidad de que los colegios profesionales no solo ordenen y representen a las profesiones de colegiación obligatoria, sino también a las no colegiadas. Lo anterior dado que no solo se debe velar por los intereses de los profesionales, si no que es más importante la protección del interés general como principio constitucional, el cual se materializa en la protección de los intereses del cliente o usuario, garantizándole una buena práctica profesional e independencia de criterio profesional, tanto en el ejercicio privado como en el prestado dentro de una empresa pública o privada, evitando así que otros intereses interfieran en el criterio del profesional.

**g) Artículo 25, punto 1.**

*“1. Sólo podrá exigirse colegiación obligatoria para el ejercicio de una profesión titulada o algunas actividades propias de ésta. La colegiación obligatoria se exigirá mediante norma estatal con rango de ley cuando concurren los dos requisitos siguientes:*

*a) Tratarse de actividades en que puedan verse afectadas de manera grave y directa las siguientes materias de especial interés general: protección de la salud e integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas.*

*b) La colegiación sea el instrumento más eficiente de control del ejercicio profesional para la mejor defensa de los destinatarios de los servicios.”*

Este artículo hace referencia, en parte a lo dispuesto en la disposición transitoria 4ª de la Ley 25/2009, pero curiosamente, no tiene presente en el desarrollo posterior del anteproyecto de Ley muchas de las profesiones que tienen en su ejercicio la “...defensa de los destinatarios de los servicios y en aquellas actividades en que puedan verse afectadas de manera grave y directa, materias de especial interés general, como pueden ser la protección de la salud y de la integridad física o de la seguridad personal o jurídica de las personas”.

Es evidente que la profesión de educación social incide de manera directa en el interés general. La educación social es definida como Derecho de la ciudadanía que se concreta en el reconocimiento de una profesión de carácter pedagógico, generadora de contextos educativos y acciones mediadoras y formativas, que su ámbito de competencia profesional es del educador y la educadora social y que posibilita: La incorporación del sujeto de la educación a la diversidad de las redes sociales, entendida como el desarrollo de la sociabilidad y la circulación Social. La promoción cultural y social, entendida como apertura a nuevas posibilidades de la adquisición de bienes culturales, que amplíen las perspectivas educativas, laborales, de ocio y participación social<sup>6</sup>.

**h) Artículo 34, punto 2, letra d:**

*“Artículo 34. Consejos Generales de Colegios.*

*2. En todo caso serán funciones exclusivas de los Consejos Generales de Colegios las siguientes:*

*d) Garantizar la aplicación de un código deontológico único para toda la profesión...”.*

Es incongruente que el legislador suponga que un Consejo general de colegios de pertenencia voluntaria podrá garantizar la aplicación del código deontológico, cuando los colegios no tendrán capacidad de ejercer acciones respecto a profesionales no colegiados.

Se debería entonces, diferenciar las funciones de los Consejos que representan a colegios de pertenencia obligatoria, de las funciones de los Consejos que representan a colegios de pertenencia voluntaria.

---

<sup>6</sup> CGCEES & ASEDES, *Documentos Profesionalizadores*, 2006.



**i) Artículo 38, punto 5:**

*“5. De acuerdo con lo establecido en el artículo 40, el Código Deontológico de cada organización colegial incluirá las normas éticas y de actuación que deben cumplir los cargos directivos de las corporaciones colegiales. En todo caso, y sin perjuicio de la imposición de otro tipo de sanciones, el incumplimiento de las disposiciones establecidas en el artículo 38.3.g) y 38.4 de esta ley conllevará la inhabilitación del cargo directivo para el ejercicio de cualesquiera funciones en la organización colegial.”*

El legislador no tiene claridad sobre la diferencia entre las normas de un código deontológico de la profesión y las normas éticas que deben cumplir los cargos directivos de los colegios<sup>7</sup>. Es necesario definir unas normas éticas de los órganos de gobierno de los colegios profesionales, incluidos los cargos, pero de ninguna manera deben interferir con el contenido de un código deontológico de una profesión.

En el mismo sentido se alude en el artículo 40, punto 1, cuando establece que *“... Asimismo, de acuerdo con los principios de buen gobierno establecidos en el artículo 38, el Código Deontológico de cada organización colegial incluirá las normas éticas y de actuación que deben cumplir los cargos directivos de las corporaciones colegiales.”*

**j) Artículo 41, punto 1:**

*“1. Los profesionales colegiados estarán sujetos a la potestad sancionadora de su organización colegial que se ejercerá de conformidad con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento establecido en su normativa de desarrollo, y la normativa autonómica aplicable.”*

El Anteproyecto de ley no regula cual sería el régimen sancionador, ni la potestad sancionadora para los profesionales no colegiados. Nuevamente un vacío normativo vulnera el interés general, reflejado en la desprotección de los consumidores y usuarios, dado que no hay claridad de cuál será el ente competente para controlar y sancionar la mala praxis profesional.

---

<sup>7</sup> Entendemos el Código deontológico como un conjunto de principios y normas que orientan la acción y la conducta profesional, que ayudan al educador y la educadora social en el ejercicio de su profesión y mejoran la calidad de trabajo que se ofrece a la comunidad y a los individuos. Este código se fundamenta legalmente en la Constitución Española, en la Declaración Universal de los Derechos de las Personas (1948), en la Convención Europea para la Salvaguarda de los Derechos de las Personas (1950), en la Carta Social Europea (1965), en la Convención sobre los Derechos fundamentales de la Unión Europea (2000), que fundamentan y legitiman la educación social como un derecho de cualquier persona.

**k) Artículo 41, punto 6:**

*“6. Los Colegios profesionales de pertenencia voluntaria podrán sancionar a sus miembros con la expulsión del Colegio, pero ello no conllevará la inhabilitación para el ejercicio profesional.”*

No tiene sentido este artículo ya que un colegiado voluntario para evitar ser sancionado podrá pedir previamente la baja colegial, porque no está obligado a estar colegiado.

Por otra parte, no se identifica qué beneficios (formación, representación profesional, etc...) tendrían los colegiados voluntarios, solo se consagran obligaciones. De igual forma no hay claridad sobre el control que se podría ejercer frente a la práctica profesional de los mismos.

**l) Artículo 53:**

*“Las Administraciones Públicas en sus respectivos ámbitos de competencia, así como las corporaciones colegiales y asociaciones profesionales, favorecerán la formación continua de los profesionales como vía de mantenimiento de la calidad de los servicios que prestan y velarán por que las competencias o capacidades de los profesionales se mantengan a lo largo de la vida profesional.”*

No corresponde en este anteproyecto establecer funciones ni competencias de las asociaciones profesionales, entendiéndose que tienen una regulación totalmente diferente a las corporaciones colegiales.

Otra cuestión diferente, sería pensar que si realmente el gobierno se plantea el paso de colegios de pertenencia voluntaria a asociaciones profesionales, probablemente sería necesaria una regulación clara sobre las asociaciones profesionales.

**SOLICITA**

Que se tenga por presentada esta solicitud, con las reflexiones y argumentos y que sea valorada en su extensión, con el objeto de que la futura Ley de Servicios y Colegios Profesionales no obvie las profesiones del ámbito social y educativo, por su contribución a la cohesión y paz social, en referencia a la necesidad de que estas profesiones y sus profesionales den respuesta a las necesidades y demandas de la

población más desfavorecida de nuestra sociedad, cuestiones que creemos que, entre otros aspectos, sólo se podrá asegurar desde la colegiación obligatoria.

Así mismo se solicita que en el dictamen que emita el Consejo de Estado, en lo referido a este anteproyecto, se incluya esta demanda.

Cordialmente,

Sr. Alberto Fernández de Sanmamed Santos

Presidente del Consejo General de Colegios Oficiales de Educadoras y Educadores Sociales

Enero de 2014