

RESOLUCIÓ DE LA SINDICATURA DE GREUGES

QUEIXA RELATIVA AL DRET AL TREBALL (RÈGIM FUNCIONARIAL)

ANTECEDENTS

Descripció dels fets objecte de la queixa

En data 23 d'abril de 2024, la treballadora municipal va presentar una queixa en aquesta Sindicatura en què exposava el següent:

- Era treballadora social i exercia la seva professió a l'Ajuntament de Barcelona des de l'any 2008. Aquell mateix any s'havia col·legiat al Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya (TSCAT).
- L'any 2020, havia decidit cursar la baixa del TSCAT i aquest no la va acceptar, al·legant l'obligatorietat de col·legiació.
- El 18 de gener de 2023, havia mantingut una reunió amb la Junta de Govern del TSCAT, en la qual va assistir un assessor legal i un membre de la Junta del Col·legi. A la reunió va exposar que havia fet la consulta al seu lloc de treball per saber sobre aquesta obligació col·legial, i es va acordar esperar la resposta municipal i, alhora, els va facilitar el contacte de Serveis Jurídics de l'Institut Municipal de Serveis Socials (IMSS) per tal que hi contactessin.
- El 29 de setembre de 2023, s'havia reunit amb la directora de la Direcció Executiva, la cap del departament jurídic i el cap del departament de recursos humans de l'IMSS. A la reunió li van comunicar que el TSCAT no havia contactat amb ells, i no li van respondre la qüestió de la necessitat d'estar col·legiada per exercir a l'Administració.
- El 9 de novembre de 2023, el TSCAT li havia enviat un correu electrònic amb el contingut següent:

Amb aquest correu et volem informar que el mes d'octubre passat vam enviar cartes signades per la degana a la tinenta d'alcaldia de l'Àrea de Drets Socials, Cultura, Educació i Cicles de Vida, i al gerent de l'IMSS, exposant els arguments de la TSCAT respecte a la col·legiació obligatòria de les treballadores socials, acompanyades de l'argumentació jurídica, i en què sol·licitàvem una reunió per poder-ne parlar. Posteriorment, membres de la Junta Permanent han pogut coincidir en reunions amb ambdós i han pogut fer un breu comentari sobre el tema.

En aquests moments seguim en espera d'una resposta per part de l'Ajuntament de Barcelona.

- El 3 d'abril de 2024, va tornar a demanar la baixa per canvi de lloc de treball i no exercir atenció directa, sense facilitar informació sobre el nou lloc de treball. En resposta havia rebut una resolució on se li tornava a denegar la baixa i exposaven que els llocs directius també havien d'estar col·legiats.

Actuacions fetes

Admesa a tràmit la queixa, la Sindicatura va iniciar la instrucció de l'expedient. Va estudiar els fets i la legislació aplicable, amb la finalitat de valorar si s'havien aplicat els **principis de bona administració** per a la salvaguarda dels drets fonamentals a la ciutat.

Després d'examinar el contingut de la queixa i la documentació aportada per la persona interessada, es va considerar convenient dirigir-se a l'**Institut Municipal de Serveis Socials** per tal de conèixer les intervencions fetes en relació amb la queixa presentada.

El dia 29 d'abril de 2024, es va sol·licitar a aquest organisme la informació necessària per a l'estudi de la queixa.

Resposta dels òrgans afectats

El dia 1 de juliol de 2024, aquesta Sindicatura va rebre la informació sol·licitada. L'escrit exposa les actuacions que ha dut a terme l'Ajuntament a fi d'aclarir la qüestió de l'obligatorietat de col·legiació per exercir el treball social a l'Administració pública.

CONSIDERACIONS

1. L'obligació de col·legiació professional en l'àmbit públic

Els col·legis professionals són corporacions de dret públic. Per tant, són institucions que, per la seva naturalesa, exerceixen funcions publicoprivades. El seu règim jurídic està recollit a l'article 36 de la Constitució espanyola.

El sistema dels col·legis professionals preveu el requisit de col·legiació per exercir professions que afectin drets de la ciutadania. Entre les seves missions, hi ha la de **vetllar pel compliment de normes específiques de les professions, tant a les exigències de titulació com al compliment d'un codi deontològic**. La funció deontològica, en la vessant disciplinària, implica un règim de faltes i sancions per als professionals col·legiats.

Cal tenir present que la Directiva 2006/123/CE, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis al mercat interior, cita els col·legis professionals com un element fonamental per crear un mercat interior de serveis professionals de qualitat. Seguint aquesta línia, les lleis espanyoles de transposició han considerat els col·legis professionals com a components bàsics en l'entramat institucional **com a part indispensable de la societat civil**, alhora que els reconeix funcions d'interès general.

L'article 3.2 de la Llei 2/1974, de col·legis professionals, estableix que és requisit indispensable per a l'exercici de les professions trobar-se incorporat al col·legi professional corresponent **quan així ho estableixi una llei estatal**.

Així, l'article 3 de la Llei 10/1982, de creació dels col·legis oficials d'assistents socials, disposa el següent:

Els col·legis oficials de diplomats en Treball Social i Assistents Socials, que poden tenir l'àmbit de comunitats autònomes, regional o provincial, han d'integrar en els seus respectius territoris els qui reuneixin els requisits legals per ser considerats com a diplomats universitaris en Treball Social i Assistents Socials, i per a l'exercici de la professió és obligatòria la incorporació al col·legi corresponent.

Per la seva banda, la Llei 25/2009, de modificació de diverses lleis per adaptar-la a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici (anomenada *Llei òmnibus*), a la disposició transitòria quarta disposa el següent, amb relació a la vigència de les obligacions de col·legiació:

En el termini màxim de dotze mesos des de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, el Govern, amb la consulta prèvia a les comunitats autònomes, ha de remetre a les Corts Generals un projecte de llei que determini les professions per a l'exercici de les quals és obligatòria la col·legiació.

Aquest projecte ha de preveure la continuïtat de l'obligació de col·legiació en aquells casos i supòsits d'exercici en què es fonamenti com a instrument eficient de control de l'exercici professional per a la millor defensa dels destinataris dels serveis i en aquelles activitats en què es puguin veure afectades, de manera greu i directa, matèries d'especial interès públic, com poden ser la protecció de la salut i de la integritat física o de la seguretat personal o jurídica de les persones físiques.

Fins a l'entrada en vigor de la llei esmentada es mantindran les obligacions de col·legiació vigents.

La llei a què fa referència la disposició transitòria encara no ha estat promulgada, tot i que han transcorregut gairebé 14 anys del termini del mandat legal. Davant aquest buit normatiu, algunes comunitats autònomes han regulat els col·legis professionals, establint la dispensa de col·legiació dels empleats públics.

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional (TC), en diverses sentències, ha declarat la inconstitucionalitat de les lleis autonòmiques, per entendre que envaien competències

estatals donat el caràcter bàsic de la determinació del règim de col·legiació. Destaca la sentència 3/2013, de 17 de gener de 2013, recurs d'inconstitucionalitat 1893/2001, contra una disposició de la Llei andalusa de col·legis professionals, que declarava la dispensa de col·legiació dels empleats públics. Segons la STC, l'Estat és el competent per establir la col·legiació obligatòria, i ho és també per establir les excepcions que afectin els empleats públics en vista dels interessos generals concrets que es puguin veure afectats. El mateix any 2013, el TC declarava inconstitucional la dispensa de col·legiació d'empleats públics de les lleis de col·legis professionals d'Astúries i d'Extremadura.

Cal ressaltar, però, que **pel que fa a l'exercici de la funció pública**, el Reial decret legislatiu 5/2015, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'estatut bàsic de l'empleat públic (TREBEP), no preveu la col·legiació com a requisit obligatori per accedir a la funció pública.

Per tant, en vista d'aquest marc normatiu i doctrinal, hi caben diferents interpretacions vers l'obligatorietat de col·legiació dels diversos grups professionals que desenvolupen la seva activitat professional en l'àmbit de l'Administració pública i, concretament, sobre el grup de professionals de treball social objecte d'aquesta queixa.

En qualsevol cas, mentre no s'aprovi una llei estatal que reguli aquesta matèria, **la interpretació del marc normatiu existent correspon al Ministeri d'Economia, Comerç i Empresa**, a través de la Direcció General de Política Econòmica, tal com apunta la Direcció General de la Funció Pública arran d'una consulta feta sobre l'obligatorietat de col·legiació de funcionaris públics, de data 16 de setembre de 2018.

2. Posicionament municipal amb relació a l'exigència de col·legiació com a requisit per exercir el treball social en l'àmbit municipal

Segons informa l'IMSS, es va plantejar la qüestió sobre l'obligatorietat de la col·legiació dels i les treballadores socials arran del fet que l'Institut Nacional de Seguretat Social (INSS) inclogués en l'aplicació el camp obligatori del número de col·legiat/ada en la tramitació dels certificats de l'ingrés mínim vital (IMV).

Per saber sobre aquesta qüestió, l'IMSS va demanar l'elaboració d'un informe consultiu a la Direcció de Serveis Jurídics de l'Ajuntament, que es va lliurar el febrer del 2023.

Més endavant, a mitjan 2023, arran de la situació plantejada per la persona promotora d'aquesta queixa, es va sol·licitar de nou a la Direcció de Serveis Jurídics un segon informe jurídic consultiu per analitzar l'obligatorietat de la col·legiació d'aquell col·lectiu professional i sobre les mesures per aplicar en cas que no s'estigués actuant d'acord amb la legislació vigent. L'informe demanat es va lliurar el novembre del 2023.

A grans trets, **les línies argumentals dels informes jurídics** són les següents:

- a) A través de la revisió de la legislació vigent, s'arriba a la conclusió que **la col·legiació no és un requisit obligatori per accedir a la funció pública**. Els informes posen èmfasi en el fet que ni el TREBEP, ni cap altra llei de rang estatal preveuen l'obligatorietat de la col·legiació per a l'exercici dels diversos grups professionals que desenvolupen la seva activitat en l'àmbit de l'Administració pública.

També, centrant-se en la funció social dels col·legis professionals, els Serveis Jurídics Centrals argumenten que **les tasques de control professional, protecció de drets i garantia de la qualitat dels serveis prestats, pròpies dels col·legis professionals, podrien ser anàlogues a la normativa aplicable al personal al servei de l'Administració pública**. Argumenten que les funcions atribuïdes a l'article 39 de la Llei 7/2006, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals, són equivalents a les regulades per l'Administració pública, i afirmen que, en el cas dels funcionaris, és l'Administració la que té la capacitat de dur a terme les tasques de control professional i de protecció dels drets de les persones usuàries.

Per reforçar aquest argument, els informes jurídics es basen en un article doctrinal anomenat "Las bases estatales y la colegiación obligatoria para los funcionarios", en què l'autora argumenta que el TREBEP ja conté un codi de conducta aplicable al personal al servei de les administracions que preveu la necessitat de garantir el respecte als drets dels particulars, per la qual cosa, conclou que el control col·legial suposaria una *bis in idem* que, alhora, excedeix la llibertat en l'exercici de la professió i la supressió de traves a les quals s'orienta el dret comunitari.

- b) Es fa referència a l'article 2.1 de la Llei 2/1974, de col·legis professionals, que disposa el següent:

L'Estat i les comunitats autònomes, en l'àmbit de les seves competències, garanteixen l'exercici de les professions col·legiades de conformitat amb el que preveuen les lleis.

L'exercici de les professions col·legiades es realitzarà en règim de lliure competència i estarà subjecte, quan a l'oferta de serveis i fixació de la seva remuneració, a la Llei sobre defensa de la competència i a la Llei sobre competència deslleial. Els altres aspectes de l'exercici professional es continuaran regint per la legislació general i específica sobre l'ordenació substantiva pròpia de cada professió aplicable.

Els informes municipals posen el focus de l'anàlisi en la part de la redacció d'aquest article en què s'exposa que l'exercici de les professions col·legiades es fa en règim de lliure competència, afirmació que permet concloure que **l'obligació de col·legiació no és aplicable al règim de prestació dels serveis dels i les treballadores dels serveis socials municipals, atès que la**

seva prestació no es pot considerar de lliure competència, ja que està subjecta al règim estatutari que marca el TREBEP.

- c) Es destaca que **no s'ha localitzat cap llei estatal ni disposició amb rang de llei que imposi a l'Administració l'obligació de vigilància respecte a la col·legiació dels professionals que hi treballen.**

L'informe municipal dirigit a la Sindicatura afirma que, sobre la base de les consideracions exposades, l'IMSS posa de manifest que, en el moment en què es tingui coneixement de l'aprovació d'una norma amb rang de llei que imposi als ajuntaments l'obligació de vetllar pel requisit de la col·legiació com a indispensable per accedir a la funció pública, l'Ajuntament no dubtarà a donar-hi compliment.

3. Les conseqüències de la manca de col·legiació per a l'exercici professional del treball social en l'Administració pública

En resposta a la consulta que va fer aquesta Sindicatura, l'IMSS manifesta desconèixer el nombre de persones incloses en el grup professional de treball social que estan col·legiades, ja que, com s'ha dit, no és un requisit per accedir a la funció pública i, per tant, no disposen d'un registre formal, actualitzat i contrastat del nombre de treballadors i treballadores socials col·legiades al TSCAT.

Ara per ara, dins aquest grup professional hi ha persones col·legiades i d'altres que no ho estan, sense que aquest fet comporti situacions jurídiques diferents entre unes i altres.

A través de la documentació aportada per la persona promotora d'aquesta queixa, hem tingut constància d'un escrit del TSCAT dirigit a la interessada el 26 de juny de 2023, en què se l'informa de les conseqüències de l'impagament de quotes col·legials després que no fos acceptada la seva sol·licitud de baixa col·legial.

Segons consta a l'escrit, davant aquesta situació, el **TSCAT va declarar la interessada en situació de no exercent**, i li va recordar les implicacions que comportava aquella declaració, entre les quals destaca la relativa a la **impossibilitat d'exercir la professió de treball social, ni al sector públic ni al sector privat.**

Tot i això, la situació professional de la interessada no s'ha vist afectada ni pel que fa a les tasques professionals que té encomanades en funció del seu grup professional, ni en la seva condició de funcionària de carrera de l'Ajuntament de Barcelona.

En aquest sentit, hem de dir que el TREBEP no preveu la manca de col·legiació com a causa de pèrdua de condició de funcionari de carrera ni com a causa de suspensió. Tampoc està prevista en el marc del règim disciplinari.

Per tant, al parer d'aquesta institució, el fet que aquesta conseqüència jurídica anunciada pel TSCAT no se sustenti legalment, fa qüestionar l'obligatorietat de col·legiació en l'exercici de la professió en l'àmbit de l'Administració pública.

4. Actuacions municipals a fi de resoldre el conflicte plantejat

Segons informa el consistori, arran del coneixement del conflicte entre la interessada i el TSCAT, des de l'IMSS es va contactar amb les parts implicades per conèixer la seva postura i les seves demandes respecte del desacord relacionat amb l'obligatorietat de la col·legiació dels i les treballadores socials municipals, i per estudiar alternatives sobre com reconduir la situació, sempre d'acord amb la legalitat vigent.

Apunta el consistori que la primera voluntat de l'IMSS era determinar si el requeriment del TSCAT tenia fonament jurídic, analitzant les justificacions i argumentacions que va exposar el col·legi. Amb aquesta finalitat, **la gerència de l'IMSS va mantenir converses informals amb la presidenta del TSCAT**, durant les quals es va tractar el conflicte, els arguments jurídics presentats pel col·legi, així com la postura de l'IMSS basada en els arguments dels informes jurídics elaborats pels Serveis Jurídics Centrals de l'Ajuntament.

Ara bé, la persona interessada manifesta que el **TSCAT l'ha informat sobre la comunicació formal al consistori de l'obligatorietat de col·legiació de totes les persones d'aquest grup professional que presten serveis a l'Ajuntament de Barcelona**, basant-se en els seus arguments jurídics. Segons anunciava el TSCAT, restava a l'espera d'obtenir un pronunciament municipal respecte d'aquesta qüestió.

La situació de conflicte plantejada probablement afecta més personal municipal i altres administracions públiques. Així mateix, la controvèrsia que genera la interpretació del marc normatiu que regula la col·legiació de professionals de l'Administració pública **sobrepassa l'àmbit competencial municipal**.

Per tant, la Sindicatura creu convenient que **el consistori insti l'Administració competent que es pronunciï sobre una possible interpretació de la normativa**, mentre no s'aprovi la llei que ha de regular les professions per a l'exercici de les quals sigui obligatòria la col·legiació en l'àmbit de l'Administració pública.

Així mateix, **aquesta institució donarà trasllat de la qüestió plantejada en aquesta queixa a l'Oficina del Defensor del Pueblo**, atès el seu àmbit competencial de supervisió de l'activitat de les administracions públiques, i amb el benentès que es tracta d'una situació que afecta el conjunt de la funció pública.

Tot i això, aquesta institució considera que, més enllà d'una conversa informal, caldria alguna actuació ferma del consistori amb el TSCAT, a fi d'aclarir la situació del conjunt

del personal que en pugui resultar afectat, així com per donar resposta al requeriment que el TSCAT va dirigir a l'Ajuntament de Barcelona en el seu moment.

DECISIÓ

D'acord amb el que disposen l'article 143 de la Carta municipal de Barcelona i el reglament que regula la Sindicatura de Greuges de Barcelona, aquesta institució té com a missió valorar si s'ha produït un greuge. Considerats els fets i les normes aplicables, conclou que, en aquest cas, **l'actuació de l'Institut Municipal de Serveis Socials té un marge de millora pel que fa a la defensa dels interessos professionals de la persona interessada, així com del conjunt del col·lectiu que pertany al mateix grup professional i que es pot veure afectat per aquesta situació.**

Per tot el que s'ha exposat, aquesta Sindicatura emet la decisió següent:

- **Recomanar a l'Institut Municipal de Serveis Socials i a la Direcció de Serveis Jurídics** que instin el Ministeri d'Economia, Comerç i Empresa a interpretar el marc normatiu existent en matèria de col·legiació dels i les professionals de l'àmbit de l'Administració pública, mentre no s'aprovi la llei que ha de determinar les professions per a l'exercici de les quals és obligatòria la col·legiació.
- **Recomanar a l'Institut Municipal de Serveis Socials** que, sobre la base dels arguments jurídics que s'exposen, doni resposta formal al requeriment que li va fer el Col·legi Oficial de Treball Social de Catalunya, respecte a la col·legiació obligatòria dels i les treballadores socials que presten servei a l'Ajuntament de Barcelona.

Aquesta resolució es comunicarà a l'òrgan municipal competent, se'n donarà compte al Plenari del Consell Municipal en l'informe anual reglamentari i s'informarà la persona interessada del seu contingut.