

Colegiación y acción sindical

José Luis Ruiz Ciruelos

Subdirector de Personal y Relaciones Laborales del
Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea

Algunas cuestiones deberemos despejar entre todos, pongo ya encima de la mesa diferentes preguntas que a lo largo de la sesión habrá que responder:

- ¿Cuál es el papel del Colegio profesional?.
- ¿Cómo se entiende el binomio Colegio-Sindicatos?.
- ¿Los Colegios y los Sindicatos son antagónicos o complementarios?.
- ¿No se confunden el interés de colegios y sindicatos?.
- ¿Son necesarios los Colegios Profesionales?.
- ¿En la Administración quien es más necesario?.
- ¿Porque teniendo el mismo amparo constitucional, un derecho se impone y el otro se ejerce voluntariamente?.

El título primero de la Constitución española, regula los derechos y deberes fundamentales. Dentro del citado título nos encontramos con el artículo 28, donde se establece el derecho libertad de sindicación, y con el artículo 36 que nos habla de los Colegios profesionales.

A pesar de que la Constitución pone a los derechos en el mismo rango, la realidad legislativa ha dado un tratamiento diferentes ha ambos derechos, otorgando la voluntariedad en la adhesión a un sindicato, siendo a priori obligatoria le pertenecía a los Colegios Profesionales.

Las diferentes comunidades autónomas desde 1982, han aprobado sus respectivas leyes autonómicas reguladoras de la creación de los colegios profesionales. Ya en los tramites parlamentarios se suscito la discusión sobre la obligatoriedad o no por parte de los funcionarios públicos de colegiación para el ejercicio profesional, cuando sea la administración la destinatario única y exclusiva de la actividad profesional.

Algunos medios de comunicación el pasado año publicaban titulares del siguiente tenor “Otoño caliente en la OMC”. “Las avanzadillas de algunas autonomías que han eximido de colegiación a los funcionarios de la Ad-

ministración Pública han provocado una situación convulsa”.

Antes de avanzar por este terreno hay que hacer algunas precisiones históricas:

Los abogados, médicos y farmacéuticos fueron los primeros profesionales que en España realizaron experiencias corporativas, que a partir de la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX, consolidaron un modelo de colegio profesional de carácter disciplinario. El principio clave sobre la base del cual se consagró este modelo de colegio, fue el de la colegiación obligatoria. Pero este principio fue rechazado por buena parte de los profesionales, que percibían esta obligatoriedad como un freno a la libertad profesional.

Los partidarios de la voluntariedad proponían una asociación científica (también hoy existen voces en el mismo sentido, y afirman que quizá la única manera de que algún día el Consejo General de Colegios Médicos funcione es que la colegiación deje ser obligatoria, a lo mejor entonces nos encontramos como pasa en EEUU, con una Asociación Medica Española eficaz - hay que recordar que el pasado mes la OMC firmo un acuerdo con el Consejo de Acreditación de Formación Médica, para armonizar criterios sobre acreditación de la formación continuada ¿ es un primer paso para una Asociación Medica Española?-) y de defensa profesional, por contra los seguidores de la obligatoriedad pretendían una corporación involucrada en el control de la vida profesional.

En 1903 la Instrucción General de Sanidad declara voluntaria la colegiación de las clases sanitarias.

La fase de colegiación voluntaria se prolongo hasta 1918 para los médicos. La colegiación obligatoria dictada por el Ministerio de la Gobernación origino fuertes polémicas.

En Archena en 1925 unos médicos plantearon un recurso de alzada ante el Directorio Militar en contra de la Colegiación Obligatoria, en aquellas fechas los reclamantes arguian que la colegiación forzosa constituye una

esclavitud decretada con el pretexto de la defensa de los intereses colectivos.

Hoy en día, y a partir de la Ley de 1974, los Colegios Profesionales están considerados como corporaciones de Derecho Público amparada por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Vemos pues que desde sus mismos orígenes surgió el debate, hoy todavía no cerrado sobre la obligatoriedad o voluntariedad de la pertenencia a los Colegios Profesionales

¿ A quedado resuelta esta vieja pugna con las leyes autonómicas?

La novedad que aporta este siglo al debate, no es ya si la colegiación debe ser o no obligatoria, sino que sea constreñido a la obligatoriedad o no de colegiarse de los empleados públicos, si bien la mayoría de las autonomías que han dado el paso aducían que no podían soportar presupuestariamente el abono de la colegiación impuesto por el Tribunal Supremo.

¿ El debate debe ser sobre quien paga el Colegio?, o sobre el fondo de la cuestión ¿ Colegiación voluntaria o obligatoria?.

Legislación:

a) Estatal: La ley de Colegios Profesionales de 13 de febrero de 1974, según su vigente redacción por la Ley 7/1997, de 14 de abril, presupone la obligatoriedad de la colegiación. A su amparo diferentes sentencias del Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional han declarado la legalidad de la colegiación obligatoria, aunque también el propio Tribunal Constitucional ha declarado, tanto que la obligatoriedad de la colegiación es legítima como que lo son, igualmente, las excepciones en el ámbito exclusivo de lo público.

b) Autonómicas: aquí nos encontramos con tres modelos:

1.- Autonomías que regulan la libre colegiación:

- La Rioja, Ley 4/1999, de 31 de marzo, artículo 16.4. Los funcionarios y el personal laboral de las Administraciones Públicas en la Comunidad Autónoma de La Rioja no necesitaran estar colegiados para el ejercicio de las funciones propias de éstas.

- Andalucía, artículo 30.2 de la Ley de Medidas Fiscales de Andalucía del 2001, no será exigible al personal funcionario, estatutario o laboral de las Administraciones Publicas de Andalucía para el ejercicio de sus funciones ni para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquella.
- Canarias, La Disposición VI de la Ley 2/2002, de 27 de marzo, aprobada por el Parlamento de Canarias, establece que los profesionales titulados vinculados con alguna de las Administraciones Públicas de Canarias y que presten sus servicios en régimen de exclusividad en el ámbito sanitario, no precisarán estar colegiados para el ejercicio de su actividad.
- La normativa del País Vasco y, en concreto el artículo 30 de la Ley 18/1997, exceptúa la colegiación obligatoria para el personal que trabaja en exclusiva para las administraciones publicas, la excepción está condicionada al posterior desarrollo reglamentario para el caso de los médicos y de los enfermeros, en la actualidad el Gobierno Vasco sé esta planteando dictar el referido decreto..

2. Aquellas que es obligatoria, como en la Comunidad Valenciana.

3. Y otras cuya regulación es ambigua, como el caso de Castilla y León, que establece la libre colegiación, pero la reducen al ámbito administrativo, es decir, cuando el destinatario inmediato de la actividad que desempeña el profesional sea la Administración (siempre se ha entendido aquellos puestos no asistenciales). Aquí se ha planteado la discusión sobre que se debe entender por **destinatario sea la Administración**, ¿ Cuando se atiende a un paciente, es destinatario la administración?. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 25 de febrero del 2002, parece que lo tiene claro, y ampara la no necesidad de colegiación de los profesionales laborales o estatutarios que presten sus servicios en exclusiva con el Sergas. Este mismo tema ha sido estudiado por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo y ha manifestado “ no puede concluirse que el Estado, al atribuir carácter básico a la normativa que previene la obligatoriedad de la colegiación, excluye cualquier matización por parte de una comunidad autónoma. Antes al contrario, aun respetando el principio de colegiación obligatoria, cabe relativizarlo en el sen-

tido de que el deber asociativo decae cuando los servicios profesionales se prestan exclusivamente para una administración, en el marco de las funciones institucionales que la misma tiene atribuida”.

¿ La Colegiación voluntaria, tiene que ser un debate nacional o autonómico?

Algunos Colegios Médicos, se han planteado la cuestión, en lo que llaman términos prácticos, y van desgranando las ventajas de ser colegiado:

- Edificio Colegial.
- Asesoramiento jurídico.
- Defensa ante la Administración.
- Asesoría Laboral y Fiscal.
- Formación.
- Comisión Deontológica.
- Plan de actuación integral al Médico enfermo.
- Patronato de huérfanos.
- Seguro de Responsabilidad Civil Profesional
- Disponibilidad e información al colegiado.

Estas y algunas más son las ventajas de estar colegiado. Vistas así ¿Hay diferencias entre el Colegio o el de cualquier tipo de Asociación de cierta entidad?

Otros por el contrario quieren ver a los colegios como el único garante de la buena praxis, ya que los destinatarios inmediatos de la actividad del Médico son los ciudadanos, no la Administración, aunque esto es rebatido por ejemplo por el Gobierno Vasco, al señalar que la Administración garantiza la idoneidad del título y la formación de los profesionales para las actividades que se les encomienda. Estos deben trabajar conforme a la *lex artis*, y en la “conformación de este concepto interviene toda la comunidad científica, en especial las sociedades científicas, al margen de las organizaciones colegiales”. La incorporación del profesional al colegio correspondiente “no aporta al ciudadano una garantía mayor ni menor en la defensa de los derechos a la vida, la salud e integridad física”, ya que “la máxima garantía la recibe de la integración en la organización pública”.

La OMC considera que “es preciso robustecer, desde el punto de vista de los requisitos para el ejercicio profesional, la colegiación obligatoria, como en el resto de los países de la Unión Europea, incluso mediante una modificación que recoja con mayor energía en la Ley básica estatal de Colegios Profesionales”.

Una visión economicista del problema:

En el panorama actual, la defensa de la colegiación obligatoria por parte de la OMC es:

¿ Porque no quiere ver seriamente amenazado su futuro económico?.

¿ La colegiación constituye un requisito indispensable para trabajar?.

¿ El pago de la colegiación es un deber de la Administración empleadora?.

Ya sabemos que para lograr el pago por parte de la Administración se ha esgrimido el artículo 14 de la Constitución. Sentencias diversas por Comunidades, dependiendo de que se haga abonos o de tal concepto a determinados colectivos, aunque no es discriminación el que algún colectivo se halla establecido la excepción para la colegiación (Conflicto colectivo de Simap, a quien el Supremo no le ha dado la razón el pasado mes de julio, en parecidos términos y en el mismo mes Conflicto Colectivo de Andalucía, y antes de Galicia y País Vasco).

El profesional es el mayor, si no el único beneficiario de la pertenencia a un Colegio Profesional, luego en ningún momento el Sistema Nacional de Salud, debe pagar la colegiación como una indemnización por el servicio, y máxime cuando este no la exige para el ejercicio de las funciones propias de la profesión, en las normas retributivas está contemplado el abono de las cuotas colegiales como un supuesto de derecho de indemnización (ambos afirmaciones reconocidas por la jurisprudencia).

La generalización de las sentencias que obligan a pagar a la Administración las cuotas de los funcionarios generaría un importante perjuicio económico para el sector público. Para el antiguo Insalud rondaría los 12 millones de euros, o 9 millones de euros en Andalucía.

En la actualidad ¿cual es el debate?:

¿ Colegio Obligatorio o Voluntario?. O por el contrario.

¿ Quién paga la cuota, el profesional o la Administración para la que trabaja?.

O quizá la pregunta debiera ser:

¿ No debe pagar la cuota quien recibe los beneficios directos de la colegiación?

¿ Quién los recibe el profesional o la sociedad?.

Es decir en el fondo en debate se suscita en mi modesta opinión ante la posibilidad de que los Colegios

pierdan la financiación de sus colegiados, pues pueden temer que al dejar de ser obligatoria la colegiación se den de baja de los mismos, por ello insiste en que es necesario el mantenimiento de la obligatoriedad, pero esto choca con la Administración si a ella se le obliga ha hacerse cargo de las cuotas de colegiación.

La solución debiera ir en la modernización de los Colegios profesionales, donde ese modelo de asociacionismo profesional sea atractivo, y útil tanto para profesionales como para la sociedad.

¿Cuál es la situación actual?

Las espadas están en alto:

- La Ley de La Rioja no recurrida ¿Porque?
- El Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad contra la norma de Andalucía.
- El País Vasco no esperara a que el Tribunal Constitucional decida sobre la libre colegiación.
- El Tribunal Constitucional suspende la ley que regula la libre colegiación en Canarias.
- Y el resto de Comunidades Autónomas esperando que se resuelvan los anteriores recursos.

No es infrecuente que los Colegios profesionales invadan o intenten invadir el campo competencial de los sindicatos. Los fines esenciales de estas corporaciones de derecho publico, los Colegios profesionales, es la representación de las mismas y la defensa del interés profesionales de los colegiados, todo ello sin perjuicio de la competencia de la Administración Pública por razón de la relación funcional. Ello significa que, cuando la Administración regula la relación estatutaria que existe entre ella y los funcionarios públicos, los Colegios profesiona-

les son ajenos a dicha regulación, cuya materia no es el ejercicio ni el ámbito de la profesión colegiada de que se trate. Los Colegios informaran preceptivamente los proyectos de Ley o de disposiciones de cualquier rango que se refieran a las condiciones generales de las funciones de los profesionales. El informe preceptivo se circunscribe pues a las funciones propias de la profesión colegiada, no a los derechos, deberes y condiciones de prestación de su trabajo de los funcionarios públicos.

Si el presente tiene unos perfiles nítidos de separación, ante una hipotética colegiación voluntaria, ¿Se mantendrán la separación de forma tan clara?, la respuesta es un no contundente, máxime si volvemos la vista al principio de esta intervención y recordamos las funciones que se otorgaban algunos colegios médicos:

- Edificio Colegial.
- Asesoramiento jurídico.
- Defensa ante la Administración.
- Asesoría Laboral y Fiscal.
- Formación.
- Comisión Deontológica.
- Plan de actuación integral al Medico enfermo.
- Patronato de huérfanos.
- Seguro de Responsabilidad Civil Profesional
- Disponibilidad e información al colegiado.

¿Cuántas de estas funciones son coincidentes con cualquier sindicato? Muchas, mas, si estos son corporativos.