



GIZARTE HEZITZAILEEN  
EUSKADIKO ELKARGOA  
COLEGIO DE EDUCADORAS  
Y EDUCADORES SOCIALES  
DEL PAIS VASCO

GHEE  
CEESPV



## DICTAMEN

**Argumentación Jurídica y Doctrinal respecto a la consideración de la Educación Social como profesión regulada, a los efectos de la creación de la Escala de Educadora Social (A2) Cuerpo Facultativo de Grado Medio de Acción Social, Servicios Sociales y Socio Sanitarios, con requisito de acceso Grado o Diplomatura en Educación Social, mediante modificación de Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco. 3/1990, de 29 de junio.**

**Autores :**

**Fran del Buey. Abogado. Director Ejecutivo Fundación Terrum, Compliance Officer Asesor Jurídico del GHEE-CEESPV, COPESPA, CPEESM, CEES RIOJA & Abogado Asesor del CGCEES.**

**Borja Nuñez Castro. Jurista.**

## ***Introducción***

El presente documento tiene como finalidad proporcionar un análisis jurídico-legal detallado sobre la consideración de la Educación Social como una profesión regulada, en consonancia con la normativa europea vigente en la materia. Este estudio busca fundamentar la necesidad de un reconocimiento normativo que permita el ejercicio de la defensa de la profesión como competencia y función inherente a los Colegios Profesionales, garantizando así su regulación y protección.

El presente DICTAMEN ha sido elaborado a partir de un riguroso análisis doctrinal y legislativo, teniendo en cuenta no solo la normativa estatal y europea aplicable, sino también el contexto jurídico y social en el que se desarrolla la Educación Social. La intención es ofrecer una base argumentativa clara y precisa que contribuya a fortalecer el argumentario profesional de Educación Social (en adelante, E.S.), destacando su importancia como disciplina esencial en el ámbito del bienestar social y la intervención comunitaria.

Dentro de este marco, es fundamental considerar la evolución legislativa que ha experimentado la Educación Social en distintos países de la Unión Europea, así como su encaje en las disposiciones comunitarias relativas a las profesiones reguladas. La Directiva 2005/36/CE, sobre el reconocimiento de cualificaciones profesionales y sus posteriores modificaciones, como se verá a lo largo del presente informe, establecen un marco común para la regulación de profesiones en los Estados miembros, permitiendo la movilidad y el ejercicio profesional bajo determinados criterios y requisitos. En este sentido, resulta crucial analizar si la Educación Social cumple con los estándares exigidos para ser reconocida como una profesión regulada a nivel europeo y, en consecuencia, qué implicaciones jurídicas y administrativas conllevaría dicha regulación. Además, este informe enfatiza en la actual homogeneización en cuanto a la consideración de la E.S. como una profesión regulada en varias CCAA españolas.

Asimismo, se hace imprescindible abordar la dimensión ética y deontológica de la profesión. La existencia de un código deontológico ampliamente aceptado y respaldado por los Colegios Profesionales contribuiría a reforzar la legitimidad de la Educación Social como profesión regulada. Dicho código debe establecer los principios fundamentales que rigen la práctica profesional, garantizando el respeto a los derechos de los usuarios y promoviendo estándares de calidad en la intervención social.

Siguiendo esta pauta, el trabajo a pesar de su extensión, es muy sintético, en algunos casos hemos volcado directamente el texto legal dada su “apreciable claridad” y nos hemos limitado a darle una jerarquía y cronología para que se entienda el conjunto y los árboles no nos impidan ver el bosque. Esto lo hemos realizado enumerando realidades directamente y realizando propuestas como respuesta técnica a las mismas, haciendo en todo momento referencia externa a la documentación ya elaborada de análisis, donde podréis encontrar una argumentación más profunda que permita un discernimiento más científico.

A continuación, enumeraré los elementos sustantivos a analizar desde una perspectiva jurídica, los mismos están ordenados sistemáticamente en función de su posición teológica; esto es, sin tener en cuenta elementos anteriores, el entendimiento o impulso de los posteriores carecerá de contexto y/o utilidad.

## **1 LA E.S. COMO PROFESIÓN TITULADA**

Para contextualizar el presente documento de forma breve, conviene definir qué es la Educación social propiamente dicha. De esta forma, la Educación Social se define doctrinalmente como un proceso intencionado y sistemático de intervención educativa que busca promover la inclusión, integración y desarrollo personal y social de individuos y colectivos en situaciones de vulnerabilidad o exclusión. Se orienta a fomentar la autonomía, participación activa y convivencia democrática en la sociedad, utilizando herramientas pedagógicas y recursos comunitarios para facilitar el acceso a derechos fundamentales como la educación, la cultura, el trabajo y el bienestar social. Aquí se ve claramente la importancia social que actualmente tiene la E.S. en la sociedad y en las generaciones futuras.

Ahora focalizándonos más en la regulación legal de este tipo de profesionales, en materia de profesiones tituladas, la competencia estatal deriva de lo dispuesto en el art. 149.1.30 CE, que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales». Así la competencia del art. 149.1.30 CE

*“(…) comprende la de establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título”.*

Esta competencia, que se halla estrechamente ligada al principio de igualdad de los españoles en derechos y obligaciones en todo el territorio del Estado, consagrado en el art. 139.1 CE (véase así STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 12), se vincula directamente a la existencia de las llamadas profesiones tituladas, concepto éste que la propia Constitución utiliza en el art. 36, y que implícitamente admite, como parece obvio, que no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas.

Como ha declarado este Tribunal en la ya conocida STC 83/1984, tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades a la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia. Según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador estatal, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos en la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso que, con arreglo al texto del art. 149.1.30 de la Constitución, es el legislador estatal quien ostenta esta competencia exclusiva (STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3).

En la Comunidad autónoma Vasca, la Universidad del País Vasco (en adelante, UPV) , paralelamente con legislador, han ido elaborando los Planes de Estudio desde la Diplomatura del Grado de Educación Social.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> **PRESENTACIÓN:** Solidaridad, inclusión, derechos humanos, educación y conciencia social son conceptos fundamentales en el campo de la Educación Social. Y es que la educación no consiste sólo en la adquisición de conocimientos teóricos, tiene igual importancia el espacio educativo no-formal, aquel que ayuda a desarrollar competencias, facultades intelectuales y morales de los individuos.

En el Grado en Educación Social aprenderás a analizar, evaluar y diseñar procesos de intervención socioeducativa en distintos contextos, para diversos grupos o individuos, con especial atención a las personas más desfavorecidas o en riesgo de exclusión social. Y adquirirás las herramientas necesarias que te permitirán mejorar la calidad de vida de las personas y colectivos que más lo necesitan.

Además, en tercer y cuarto curso, mediante las prácticas obligatorias, participarás en primera persona en proyectos educativos en diferentes centros, fundaciones y asociaciones. Y podrás elegir entre dos menciones o especialidades: Inclusión social o Dinamización social y trabajo comunitario.

**COMPETENCIAS:** Estas son las principales competencias para las que te capacitará esta titulación:

Que los estudiantes demuestren capacidad para redactar documentos profesionales en diferentes contextos y adaptados a públicos diversos.

Que los estudiantes demuestren capacidades de análisis y evaluación de la realidad social y de los diferentes entornos de intervención socioeducativa, con objeto de emitir juicios que incluyan reflexiones sobre temas profesionales.

Que los estudiantes demuestren conocer y comprender los fundamentos teóricos (psicológicos, sociológicos y pedagógicos) de la intervención socioeducativa y de sus ámbitos de actuación profesional, así como la legislación y políticas sociales, educativas y culturales que sustentan dichos procesos.

Que los estudiantes desarrollen la intervención socioeducativa desde claves éticas y de respeto a la deontología de la profesión.

Por consiguiente, y atendiendo al artículo 2 de la Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales, la Educación Social se trata de una profesión titulada desde 1991. El mencionado artículo estipula lo siguiente:

*“A los efectos de la presente ley son profesiones tituladas las que se caracterizan por la aplicación de conocimientos y técnicas para cuyo ejercicio es preciso estar en posesión de un título académico universitario, acreditativo de la completa superación de un plan de estudios, que habilite para el ejercicio profesional de acuerdo con la normativa vigente y, si procede, para cumplir las demás condiciones establecidas por ley.”*

Asimismo, es importante destacar que la educación social, al requerir una formación universitaria específica y estar regulada en cuanto a sus competencias y funciones profesionales, se alinea plenamente con lo establecido en el artículo mencionado (tal y como se irá dirimiendo en el presente dictamen). Esto no solo legitima su ejercicio profesional, sino que también garantiza la calidad y el rigor en las intervenciones socioeducativas, asegurando que los profesionales cuenten con los conocimientos y habilidades necesarias para abordar situaciones de vulnerabilidad y exclusión social. Además, dicha regulación contribuye al reconocimiento social y jurídico de la figura del educador social, consolidando su rol en el ámbito de las políticas sociales y educativas.

---

Que los estudiantes mantengan una actitud positiva hacia la formación permanente que contribuya a la mejora de la intervención socioeducativa y al desarrollo profesional.

Que los estudiantes sean capaces de dinamizar, organizar y gestionar grupos, recursos, servicios y entidades, creando y utilizando las estrategias y técnicas más adecuadas para la resolución de problemas y dificultades detectadas.

Que los estudiantes sean capaces de generar contextos que posibiliten el establecimiento de relaciones educativas y redes sociales, promoviendo el desarrollo personal, grupal y comunitario.

Que los estudiantes sean capaces de interpretar la información de distintas investigaciones y sepan diseñar y desarrollar procesos de innovación vinculados a la acción socioeducativa, que posibiliten la resolución de problemas socio-educativos.

Que los estudiantes sepan diseñar, desarrollar y evaluar planes, proyectos y programas socioeducativos que respondan a las necesidades percibidas, con especial atención a los grupos en situaciones de riesgo y/o de exclusión y a las necesidades de acompañamiento y capacitación de los propios profesionales.

Que los estudiantes sepan expresar oralmente a públicos diversos ideas, argumentos, problemas y soluciones sobre temáticas socio-educativas.

## 2 E.S. COMO PROFESIÓN REGULADA

### **INCLUSIÓN ANALÓGICA EN LA DIRECTIVA 36/2005 DE RECONOCIMIENTO DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES. DIFERENCIAS CON LA DIRECTIVA 123/2006 DE SERVICIOS EN EL MERCADO INTERIOR.**

La Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, establece el marco normativo para el reconocimiento de cualificaciones profesionales en la Unión Europea, con el objetivo de facilitar la movilidad de los profesionales dentro del mercado único. Esta Directiva constituye un instrumento clave en la construcción del mercado interior europeo, garantizando un equilibrio entre la libre circulación de profesionales y la protección del interés general en el ejercicio de las profesiones reguladas

Dicha norma consagra el principio de reconocimiento mutuo, obligando a los Estados miembros a aceptar las cualificaciones obtenidas en otros Estados de la UE, salvo en aquellos supuestos en los que existan diferencias sustanciales en la formación que puedan justificar la imposición de medidas compensatorias. Para ello, la Directiva articula tres sistemas de reconocimiento: (i) el reconocimiento automático, aplicable a profesiones reguladas como médicos, enfermeros, farmacéuticos, veterinarios, arquitectos y odontólogos; (ii) el sistema general, basado en la comparación de títulos y competencias adquiridas; y (iii) el reconocimiento basado en la experiencia profesional, destinado a determinadas actividades industriales, artesanales y comerciales.

Ahora, examinemos como define la propia directiva el concepto de “profesión regulada”

*“A efectos del, artículo 3.1.a) se define "profesión regulada" como "la actividad o conjunto de actividades profesionales cuyo acceso, ejercicio o una de las modalidades de ejercicio están subordinados de manera directa o indirecta, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales; en particular, se considerará modalidad de ejercicio el empleo de un título*

*profesional limitado por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas a quien posea una determinada cualificación profesional”*

Examinemos ahora a su vez el ANEXO II de la Directiva donde se recogen las profesiones reguladas:

Diario Oficial de la Unión Europea ANEXO II Lista de las formaciones de estructura específica a las que se refiere el artículo 11, letra c), inciso ii) 1. Ámbito paramédico y de pedagogía social

En este sentido es claro que la Educación Social se configura como una profesión regulada y se incluye la misma en el ANEXO II de la citada Directiva (en la lista de las formaciones de estructura específica a las que se refiere el artículo 11, letra c), inciso ii) 1. Ámbito paramédico y de **pedagogía social**).

Por tanto es diáfano que la E.S. se encuentre incluida ya en el ANEXO II de la Directiva de Cualificaciones Profesionales por analogía “*in bonam partem*” del uso del término descriptivo profesional de PEDAGOGIA SOCIAL por el más propio desde nuestro lenguaje y construcción de contenidos académicos de EDUCACIÓN SOCIAL y la reserva de actividad asignada a la E.S. por la vía de la porrección del interés general no es consecuencia directa de la condición de profesión regulada, ya que únicamente esta (la profesión regulada) es un estadio más, una consecuencia de la naturaleza “material” de la profesión titulada. Por tanto, la E.S. es una profesión, titulada, regulada y con reserva de actividad.

La citada Directiva que da carta de naturaleza de “Profesión Regulada a la E.S., fue objeto de completa transposición en nuestro Derecho mediante el Real Decreto 1837/2008, al que le siguió el RD 581/2017 por el que se incorporó al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE decreto 581 que actualmente vuelve a ser modificado mediante Real Decreto actualmente en trámite de audiencia.

La lista de formaciones de estructura específica a las que se refiere el artículo 19.3.b. incluye la Pedagogía Social en el Anexo II (Pag 34). Pese a que el objetivo de esta normativa sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales era promover la movilidad profesional,

años después, en la preparación de la revisión quinquenal de la Directiva 2005/36, se constató que tan sólo un 2.4% de la población de la UE vivía y trabajaba en un Estado miembro diferente al de su nacionalidad. Por ello, en el año 2010, comenzó un proceso de evaluación y de modernización de la norma que culminó con la aprobación de la Directiva 55.

La Directiva 2013/55/CE que vino a perfeccionar la anteriormente citada por incompatibilidades y, estableció (considerando 35) un sistema de evaluación “A raíz de la experiencia positiva de la evaluación mutua realizada en virtud de la Directiva 2006/123/CE, conviene incluir un sistema de evaluación análogo en la Directiva 2005/36/CE. Los Estados miembros deben notificar las profesiones que regulen y los motivos de esta medida y debatir entre ellos sus conclusiones. Este sistema debe contribuir a la mejora de la transparencia en el mercado de los servicios profesionales.

Sin embargo, no debemos equivocarnos respecto a lo dispuesto en la Directiva 2005/36/CE que da carta de naturaleza a la profesión regulada de la E.S. ya que en nada (respecto a la naturaleza de profesión regulada) se ve afectada por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, dado que ésta trata cuestiones distintas a las relativas a las cualificaciones profesionales. Pese a ello, existe una cierta confusión entre la reforma europea operada vía Directiva de cualificaciones profesionales y directiva de servicios en el mercado europeo, así como la terminología utilizada en la primera de ellas referente a las “profesiones reguladas” y su diferencia con la “**reserva de actividad y colegiación obligatoria**”, incorporamos como nota al pie para mayor claridad parte “literal” del informe del Consejo de Estado<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> **“Derecho de la Unión Europea y la afectación a la materia de servicios y colegios profesionales por las leyes 17/2009 y 25/2009**

1.- *Sobre todo lo anterior incide el Derecho de la Unión Europea, en cuanto a la libertad de establecimiento y la libre circulación de servicios que impone la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.*

**Previamente es necesario recordar que es materia distinta de la anterior la regida tradicionalmente por las llamadas Directivas de reconocimiento de cualificaciones profesionales, generales y sectoriales, y que fueron armonizadas en un sistema único por la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.**

*El sistema de dicha Directiva tiene por objeto, en esencia, que "la libre prestación de servicios en el interior de la Comunidad resulte tan sencilla como dentro de un Estado miembro", así como el de garantizar "a las personas que han adquirido sus cualificaciones profesionales en un Estado miembro para acceder a la misma profesión y ejercerla en otro Estado miembro con los mismos derechos que los nacionales" (considerandos 2 y 11).*

### 3 LA E.S. Y EL PRINCIPIO DE EXCLUSIVIDAD EN LAS OPE,S.

**EFFECTOS INDESEABLES DE LA FALTA DE INCLUSIÓN DE LA E.S. EN LA ESCALA FUNCIONARIAL DEL TEXTO LEGAL QUE SE PRETENDE APROBAR. LA INCLUSIÓN TRAERÍA SEGURIDAD JURÍDICA Y EVITARÍA LA CONTROVERSA JUDICIAL GENERADA EN RELACIÓN AL TÍTULO DE ACCESO A LAS OPE,S: PRINCIPIOS DE EXCLUSIVIDAD Y LIBERTAD CON IDONEIDAD.**

Para dar entrada a este epígrafe suelta necesario, responder a cuestiones como las siguientes:

- A *¿Qué sucedería si se aprueba esta norma y se omite en el Cuerpo Especial, Subgrupo A2, la Escala de Educación Social y por tanto para el desempeño de las funciones de interés General de la Comunidad Autónoma Vasca en materia educativa /social no se exija estar en posesión del título correspondiente de E.S.?*
- B *¿De persistir esta omisión legal impropia, qué sucederá cuando en una OPE del País vasco (destinada a ámbitos propios de la E.S.) se establezcan ad hoc como requisitos de participación, titulaciones impropias o equidistantes a las funciones de E.S. acreditadas mediante título y con reconocimiento de profesión ya regulada? Que efectos tendrá esta omisión para las administradas /usuarias / consumidoras?*
- C *¿De qué manera la falta de regulación de la Educación Social impacta en la garantía de derechos y la protección de colectivos en situación de vulnerabilidad?*

Estas preguntas, deben, en este contexto legislativo tener una respuesta simple y a la par requiere una visión meditada del asunto. Examinemos la realidad tangible:

Así, al no existir una Ley Reguladora Estatal de la Profesión de Educación Social (ni de otras como Trabajo Social, Psicología no clínica etc.) motivada por la “pública y notoria omisión negligente” del desarrollo legislativo de la Disposición Transitoria Cuarta de la llamada Ley

Ómnibus, por la que se establecía el plazo de 1 año desde el año 2009, para aprobar una Ley de Servicios Profesionales <sup>3</sup> que determinaría la fusión entre la profesión titulada/regulada, la reserva de actividad, la colegiación obligatoria y con ello cerrar el círculo del control deontológico que defiende a las usuarias y consumidoras en sede de derechos fundamentales. Asimismo, esta falta de desarrollo normativo contradice los principios de buena **administración y tutela efectiva**, recogidos en el **artículo 103 de la Constitución Española**, al generar una desprotección tanto para las y los profesionales de la Educación Social como para los colectivos en situación de vulnerabilidad que deberían beneficiarse de una **intervención socioeducativa de calidad, ejercida por profesionales debidamente acreditados y sometidos a normas deontológicas vinculantes**. Por tanto, la ausencia de una regulación específica no solo deja en un **limbo jurídico** a los profesionales de la Educación Social, sino que además menoscaba los derechos de las personas atendidas, al no garantizarse su acceso a **servicios profesionales cualificados y con control deontológico efectivo**, lo que podría suponer una vulneración de los **derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales en materia de protección social y acceso a servicios públicos esenciales**.

Pues bien, esta omisión ya denunciada ante las autoridades europeas, provoca que las Administraciones a la hora de lanzar OPE,S, o los Órganos Legislativos a la hora de configurar su Estatuto de Función Pública, parten de la premisa equivocada de la falta de regulación de la profesión de E.S. y con ello incumplen de facto, el mandato Europeo de armonización. Este vacío injusto e ilegal es agudizado cual Sísifo tanto por la omisión legislativa ahora cuestionada, como por la práctica Administrativa Orgánica en materia de peso, práctica que se ampara sin miramientos en el ejercicio de una potestad auto- organizativa que le permita cumplir con el

---

<sup>3</sup> **Disposición transitoria cuarta. Vigencia de las obligaciones de colegiación. 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.**

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

mandato constitucional del ya mencionado art 103 CE<sup>4</sup> obstruyendo impunemente por medio de su soslayo paradigmáticamente las bases del Estado Social y el interés General.

Esto es, la Administración Pública en lo que respecta a las OPE,S que afectan a la “E.S.”, se mueve “siempre” en el marco de la LIBERTAD CON IDONEIDAD (es decir, mérito y capacidad) escapándose cuando la coyuntura lo permite del criterio de la EXCLUSIVIDAD gracias al vacío aquí denunciado. Esta potestad se ha ejercido en multitud de ocasiones de forma caprichosa, arbitraria y no sistemática. Esta potestad se ha ejercido en multitud de ocasiones de forma caprichosa, arbitraria y no sistemática, **vulnerando los principios de seguridad jurídica, igualdad y acceso en condiciones de equidad al empleo público, consagrados en los artículos 23.2 y 103 de la Constitución Española.**

En este sentido, nuestros tribunales ya han establecido criterios a través de la abundante Jurisprudencia (entre otras, STS sala de lo contencioso de 22 de abril de 2009, nº rec.10048/2004 y STSJ Galicia, sala de lo contencioso 699/2008 de 22 de octubre de 2008, nº rec.636/2005), en las que distinguen entre los principios de exclusividad y de libertad con idoneidad.

El segundo de ellos (idoneidad) se aplica de forma supletoria cuando no sea posible el de exclusividad en base a los principios de mérito y capacidad:

*“[P]rocede su invocación cuando no coincide la denominación del puesto convocado con una titulación previamente existente, ya que si se produce esa coincidencia ha de regir el principio de exclusividad, con restricción a aquella coincidente, sin apertura de otras titulaciones [...], pues ello es lo que se adecúa mejor a los principios de mérito y capacidad.”*

Y añade en relación al principio de libertad con idoneidad, que este se aplicará cuando existan

---

<sup>4</sup> Artículo 103 de la Constitución, -

*“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”-).*

*“ (...)técnicas, que capaciten a sus titulados de “un fondo igual de “una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas conocimientos técnicos”, para el “desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido.”*

Por tal motivo, para no vulnerar el **principio de igualdad**, es imprescindible que tales condiciones de mérito y capacidad estén justificadas de formas “objetiva y razonable” sin incurrir en arbitrariedad (STC 50/1986 de 23 de abril). Más concretamente, la jurisprudencia establece que **no se trata del reconocimiento de un derecho a la igualdad de todos los profesionales**, sino de aquéllos que tienen la “capacidad técnica real para el desempeño de las respectivas funciones” (definición de competencia), en atención a los estudios que determina el título habilitante (entre otras, SSTS 21 de abril de 1989 y 15 de octubre de 1990).

Resumiendo, podemos decir que cuando la denominación del puesto de trabajo sea el de “Educativa Social” con funciones propias de esta profesión, SE DEBERÁ aplicar el principio de exclusividad y sólo podrán optar al mismo aquellas personas con la titulación académica pertinente (diplomada o grado en educación social).

Con todo ello, la falta de regulación de la Educación Social tiene un impacto directo en la garantía de derechos y la protección de colectivos en situación de vulnerabilidad por varias razones:

- 1 **Desprotección de los colectivos atendidos:** Si no se exige una titulación específica para desempeñar funciones propias de la Educación Social, se corre el riesgo de que personas sin la formación adecuada ocupen estos puestos. Esto puede afectar negativamente la calidad de la intervención, debilitando los procesos de inclusión y desarrollo social de colectivos en riesgo.
- 2 **Desigualdad en la prestación de servicios:** La ausencia de un marco regulador claro puede generar disparidades en la atención que reciben las personas usuarias, dependiendo

de la comunidad autónoma o del ámbito en el que se ofrezcan los servicios. Esto puede derivar en una falta de equidad en el acceso a derechos fundamentales.

**3 Menor reconocimiento de las necesidades específicas de los colectivos vulnerables:**

La Educación Social tiene un enfoque especializado en la intervención socioeducativa, abordando problemáticas como la exclusión social, la protección de menores o la reinserción de personas en riesgo. Sin un reconocimiento formal de esta profesión, estas necesidades pueden quedar relegadas o ser atendidas por profesionales sin la formación adecuada.

**4 Precarización del sector y menor compromiso institucional:**

La falta de regulación dificulta la estabilidad laboral de los educadores sociales y la inversión en programas de calidad, lo que puede traducirse en una atención deficiente o en la discontinuidad de proyectos clave para la integración social.

Por tanto, a la vista de la interpretación Jurisprudencial numerosísima, de las omisiones legislativas y de la normativa Europea en vigor en materia de cualificaciones profesionales, el único camino legal posible que evite la continua lesión colectiva del derecho fundamental al acceso a la Función Pública de miles de profesionales y por ende los derechos sociales y fundamentales de millones de usuarias y consumidoras, será afianzar la exclusividad por medio de la inclusión, como se han hecho en ya varias CCAA, de la redacción en sus propios estatutos de la regulación de la ES como profesión regulada. **Ejemplo lo podemos encontrar en la redacción propuesta por el Colegio Profesional de Educadores Sociales del Principado de Asturias respaldado por su Consejo, donde se introduce a la ES como una profesión regulada que requiere titulación:**

Cuerpos Especiales / Subgrupo A2 / A/A2. Educación Social. Requisito: Título **de diplomatura en Educación Social o grado en Educación Social.**

**4 LA E.S. COMO RESERVA DE ACTIVIDAD. NECESIDAD PREVIA DE SU INCLUSIÓN EN LA LEY DE EMPLEO PÚBLICO VASCO**

## **“LÓGICA” CONSECUENCIA DE LA INCLUSIÓN DE LA E.S. EN EL TEST DE PROPORCIONALIDAD Y PREMINENCIA DEL INTERES GENERAL, JURISPRUDENCIA DEL**

### **TJUE.**

La evolución de la protección de los derechos humanos, ha tenido su reflejo en los compromisos políticos a nivel internacional a lo largo del último siglo, desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, aprobada por las Naciones Unidas; la Carta Social Europea de 1961, firmada y ratificada por España; la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000; la Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006, y, más recientemente, la Declaración de los Derechos Humanos Emergentes de 2007, elaborada por organizaciones de la sociedad civil internacional y dirigida formalmente a los actores estatales y otras instituciones de todo el mundo <sup>5</sup>.

Esta última declaración aspira a la democracia igualitaria, plural, paritaria, participativa, solidaria y garantista; y proclama el derecho de todas las personas a una existencia en condiciones de dignidad y a una igualdad de derechos plena y efectiva, subrayando el derecho y el deber de erradicar el hambre y la pobreza extrema desde una nueva perspectiva basada en la participación activa de la ciudadanía. A su vez, estos compromisos internacionales han

---

<sup>5</sup> D<sup>a</sup> Pilar Rodríguez Potel y D. Francisco Xabier Del Buey Fernández. *Juristas - INFORME JURÍDICO En relación al III Convenio Estatal de Reforma Juvenil y Protección de Menores y la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público COEESCV. (...) "No es casualidad que la Constitución Española (en adelante CE), comience configurando el Estado como un estado social y democrático de Derecho, cuyos valores superiores son la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (art. 1.1.) En su art. 10. 1 subraya -entre otras cuestiones- que, la dignidad, los derechos y el libre desarrollo de la personalidad son los fundamentos del orden político y la paz social. Así mismo, reconoce una serie de derechos y libertades fundamentales inviolables en su arts. 14 al 29, junto con el 30.2 (objeción de conciencia), todos ellos de especial protección. Aunque todos tienen el mismo valor jurídico, destacamos el derecho a la igualdad de todas las personas recogido en su art. 14, que prohíbe todo tipo de discriminación, recogiendo de forma expresa la derivada de cualquier "condición o circunstancia personal o social". Para que tal igualdad sea real y efectiva, el art. 9.2. impone a los Poderes Públicos la obligación de remover cualquier obstáculo que dificulte el ejercicio de tales libertades y derechos, así como promover la participación de las personas en la vida política, económica, social y cultural.*

*En su art. 27 se establece el derecho de todas la personas a la educación, cuyo objeto es el "pleno desarrollo de la personalidad humana" basada en el respeto a los principios democráticos y los derechos/libertades fundamentales. Junto con estos derechos y libertades fundamentales, se encuentran los Derechos humanos,- derechos con un contenido más amplio- (derechos educativos, sociales, políticos, culturales, económicos, medioambientales, etc.) recogidos en multitud de tratados internacionales ratificados por España, y que por tanto forman también parte de nuestro ordenamiento jurídico, siendo de obligado cumplimiento tras su publicación en el BOE por remisión del art. 96.1 CE4; textos normativos todos ellos de mayor rango jerárquico que nuestras leyes orgánicas, ordinarias, reglamentos, etc.*

*Sin ánimo de entrar en profundidad en el contenido de los múltiples textos normativos internacionales sobre esta materia, si nos parece importante destacar que, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 proclama en su art. 28 la obligación de los Poderes Públicos de garantizar el respeto y el ejercicio de todos los derechos y libertades recogidas en ella, en los siguientes términos: "Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos". Para su consecución, el preámbulo 5 subraya el papel clave de la "intervención educativa" para la consecución y defensa de tales derechos*

*Por tanto no estamos hablando de una mera declaración de intenciones, sino de la obligación de los Poderes Públicos de garantizar en un plano de igualdad el respeto no solo de los derechos y libertades fundamentales, sino también de los derechos humanos que toda persona tiene por el mero hecho de serlo.*

*De lo contrario no podremos hablar ni de un Estado de derecho, ni mucho menos de un Estado social que garantice la dignidad, los derechos y libertades así como el libre desarrollo de la personalidad, donde entendemos que la educación social es un instrumento esencial para paliar todos aquellos desequilibrios y desigualdades que se producen por razones sociales y personales, hacia una participación plena de todas las personas en la sociedad .*

impulsado la incorporación de los derechos humanos en los marcos normativos nacionales y regionales, promoviendo políticas públicas orientadas a la protección y promoción de estos derechos. En este sentido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, refuerza este enfoque al establecer objetivos específicos para la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades y el acceso universal a servicios esenciales como la educación, la salud y la protección social.

De este modo, los compromisos adquiridos por los Estados han ido asumiendo la evolución en la concepción de ciudadanía y derechos humanos de la propia sociedad. Esta evolución se advierte, igualmente, en las diferentes directivas, programas y planes de acción del Parlamento y del Consejo de la Unión Europea, referidos a diversos ámbitos de la protección social, la educación y la lucha contra las desigualdades, de manera que orientan a los Estados miembros a la formulación de líneas de acción prioritarias en políticas sociales y educativas y, además, a la defensa de estos derechos de protección social, exigiendo mecanismos que refuercen las garantías y que propicien la sostenibilidad actual y futura de los sistemas públicos de protección.

Todo ello hace necesario la inclusión en la Ley Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco (Y que, como ya se ha referenciado lo han hecho su homólogas Valenciana y Castellano Leonesa) de una escala definida de E.S. con el correspondiente requisito de Grado o Diplomatura en E.S., que permita como se dice eliminar la arbitraria “idoneidad” de las OPE,S, que limite del acceso de postuladoras formadas en otros ámbitos académicos y profesionales ajenos a las competencias marco de la E.S y los derechos fundamentales, que garantice el control deontológico y disciplinario de “sus iguales” (Colegios Profesionales) y que sienta las bases en definitiva de la reserva profesional total o parcial en aquellos ámbitos donde el interés general requiera la colegiación obligatoria.

Por tanto, la inclusión de una escala definida de Educación Social en la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de Empleo Público Vasco no solo es una cuestión de equidad profesional, sino una necesidad para garantizar la calidad y especialización en la intervención socioeducativa dentro del ámbito público. La ausencia de esta regulación perpetúa la inseguridad jurídica, favorece la discrecionalidad en los procesos selectivos y permite el acceso a profesionales sin la formación

específica requerida para el ejercicio de funciones propias de la Educación Social. Asimismo, la falta de una reserva profesional en este ámbito supone un riesgo para la adecuada protección de colectivos en situación de vulnerabilidad, ya que deja en manos de profesionales ajenos a la disciplina la implementación de programas y políticas públicas que requieren un conocimiento especializado. La creación de una escala específica, con el correspondiente requisito de titulación en Educación Social y sometida al control deontológico de los colegios profesionales, es esencial para garantizar la idoneidad de los perfiles seleccionados y reforzar la protección de los derechos fundamentales de las personas usuarias.

Por ello, es imprescindible que el legislador actúe con celeridad para corregir esta omisión y alinear el marco normativo vasco con los principios de seguridad jurídica, mérito y capacidad, asegurando que el acceso a la función pública en el ámbito socioeducativo responda a criterios objetivos y no a decisiones arbitrarias. Medida justificada por razones imperiosas de interés general, siendo proporcional a dichos objetivos por afectar a temas como la dignidad humana, la protección de los/as menores y adultos/as vulnerables (conceptos que justifican razón imperiosa de orden público), así como la vivienda social, la atención a la infancia y el apoyo a las familias y personas necesitadas, personas y ámbitos especialmente protegidos por la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico y por las normativas que en cada ámbito se han desarrollado.

Sobre las excepciones (la limitación) se ha pronunciado el Tribunal de Justicia. En este sentido hay que decir que el Tribunal de Justicia siempre ha considerado que las excepciones a la regla general de la libertad de prestación de servicios han de ser interpretadas restrictivamente.

*“La colegiación obligatoria, esto es la reserva de actividad implícita y por tanto la Ley que la Regule deberá respetar en todo caso un régimen de autorización, lo que implica que sólo podrá exigirse colegiación obligatoria si se cumple la triple condición de no discriminación, necesidad y proporcionalidad”,*

Estos 3 requisitos quedan acreditados, y como ya se ha dicho, dada la necesidad imperiosa de la Educación Social en la sociedad actual siendo esta una medida proporcional para su protección y garantía, ya que los servicios que ofrece a sus usuarios y usuarias son de extrema protección

por afectar a derechos constitucionalmente protegidos como son la vida e integridad física y moral (menores, personas discapacitadas) así como a la seguridad jurídica ( la Educación Social en prisiones y en la justicia juvenil) **por no olvidarnos del orden público** ( por afectar al ámbito de protección de menores) etc., **concurriendo de este modo en ella razones imperiosas de interés general**, por afectar su ejercicio a los siguientes: **orden público, la seguridad pública, la salud pública, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los/as trabajadores/as.**

Así se pronunció en el caso, todavía no muy lejano en el tiempo, Comisión contra Bélgica, C-355/98, Sentencia de 9 de marzo de 2000. Esta sentencia también se ha dedicado a perfilar criterios para aplicar las excepciones como se puede apreciar en el párrafo 39 del Asunto Gebhard. Así señaló distintas precisiones: - En primer lugar, que la excepción debe ser no discriminatoria; esto es, debe imponerse por igual a operadores establecidos en el Estado y en otros Estados miembros. - En segundo lugar, la excepción debe derivar de la necesidad de proteger un interés público. El Tratado refleja expresamente el orden, la seguridad y la salud públicas. El Tribunal de Justicia ha considerado intereses públicos susceptibles de amparo, la protección de los trabajadores/as, la protección de los/as consumidores/as, la cohesión del sistema fiscal, el balance del sistema de seguridad social, la propiedad intelectual, el patrimonio histórico, o el medio ambiente.

En los sectores o actividades incluidos en la Directiva indica este mismo TJUE, que se podrán mantener las restricciones –singularmente, las autorizaciones– cuando exista una razón imperiosa de interés general que lo justifique, con la condición de que la restricción superviviente no podrá ser discriminatoria y deberá ser proporcionada, de forma que no pueda lograrse el mismo fin mediante una restricción menor como la mera comunicación (DS EM 54, 56; TJCE Sala 2.a, sentencia de 2 de octubre de 2008, Rec. núm. C-360/2006).

La Directiva se remite inicialmente a las razones de imperiosa necesidad que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha ido estableciendo hasta ahora.

En este sentido, se acepta expresamente un listado de razones concretas que, en lo que afecta más directamente a la actividad local, incluye las siguientes (DS, artículo 4.5 y PLLA, artículo 3.11): Orden público; seguridad pública y protección civil; salud pública; política social; protección de consumidores/as y usuarios/as; prevención de fraudes; bienestar animal;

prevención de la competencia desleal; protección del medio ambiente y entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural; seguridad vial; política cultural; garantía de un alto nivel de educación; fomento de la lengua; patrimonio nacional, histórico y artístico.

Ahora bien, indica el TSJUE hay que recordar que no es suficiente identificar una razón de interés general, sino que, en primer lugar, la razón debe ser lo suficientemente intensa –imperiosa necesidad– y, en segundo lugar, esta razón debe imponer necesariamente la restricción o el control previo en cuestión, de forma que la misma finalidad no se pueda conseguir con una restricción menor (TJCE Sala 2.a, S 2-10-2008, núm. C-360/2006). Así pues, esta posibilidad de ampliación queda en un terreno fuertemente subjetivo.

Por contra, el servicio de interés general es un concepto que se identifica con funciones de autoridad o servicios de solidaridad, que son sectores excluidos de la aplicación de las reglas del Tratado, y, específicamente, de la libre competencia (autoridad: STJCE Lagauche de 27/10/93; solidaridad: STJCE Poucet y Pistre de 17/2/93), y, por tanto, también del ámbito de la Directiva. La Comunicación de la Comisión Europea antes mencionada incluye en este concepto servicios como la educación nacional, o los regímenes básicos obligatorios de la Seguridad Social, servicios sobre los que el Estado “no pretende dedicarse a una actividad lucrativa, sino que cumple su deber para con su propia población en los campos social, cultural y educativo” (en este sentido, la STJCE “Humbel” de 27 de septiembre de 1988). Así pues, aparte del concepto relativamente claro de ejercicio de autoridad, se utiliza un segundo concepto menos claro que es la finalidad solidaria del servicio, o su función social, y en todo caso su espíritu no lucrativo.

**Todo ello viene a ser apoyo de la necesidad de la inclusión en la Ley de Función Pública del requisito de titulación ya citado,** respondiendo así al concepto de la noción que el propio

TJUE interpreta de “razón imperiosa de interés general”, justificadas a lo largo de todo el texto en al ámbito de esta profesión. Hay que destacar la conocida como Sentencia Cipolla (C-94/04 y C-202/04), en relación con los servicios profesionales de la abogacía, en la que el Tribunal de Justicia europeo señala que “la protección, por una parte, de los consumidores, en particular, de los destinatarios de los servicios judiciales prestados por los auxiliares de justicia, y, por otra parte, de la buena administración de justicia es un objetivo que se encuentra entre los que pueden considerarse razones imperiosas de interés general que permiten justificar una restricción a la libre prestación de servicios siempre que se cumpla el doble requisito de que la medida nacional

controvertida en el litigio principal sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo” por lo que en semejanza la protección de los servicios prestados en los Servicios Sociales por los/as profesionales de la Educación Social a las personas usuarias pueden considerarse razones de interés general que igualmente permite justificar la restricción a la libre prestación de servicios a personas que no ostentan la citada Titulación y por tanto alejadas del control profesional Colegial en aras del Interés General de las Usuaris y Consumidoras.

Fdo.: Francisco Xabier del Buey.

---

@frandelbuey es abogado ICA Ourense 1982, ICA Coruña 6494, máster oficial en protección jurisdiccional derechos fundamentales, experto universitario en ciencias forenses y derecho sanitario. doctorando “análisis de problemas sociales” ,delegado de protección de datos acreditado ante a AEPD.

+Info profesional en el perfil linkedin +Info trayectoria social en wikipedia