XUNTA DE GALICIA
CONSELLO GALEGO
DA COMPETENCIA
10 ABR. 2012
ENTRADA Nº
SAÍDA Nº 115

ASUNTO: INFORME IPN 3/2012 SOBRE O ANTEPROXECTO DE LEI DE CREACIÓN DO COLEXIO OFICIAL DE DIETISTAS E NUTRICIONISTAS DE GALICIA.

Xunto informe emitido polo Pleno do Consello Galego da Competencia relativo ao Anteproxecto de lei de creación do Colexio Oficial de Dietistas e Nutricionistas de Galicia solicitado a este organismo, en cumprimento do establecido no artigo 7 c) da Lei 1/2011, do 2 de febreiro, reguladora do Consello Galego da Competencia.

Santiago de Compostela, 10 de abril de 2012

SECRETARÍA ABRA... TÉCNICA
12 ... 2012
ENTRADA
Nº 2946

XUNTA DE GALICIA · CONSELLO GALEGO DA COMPETENCIA · CONSELLERÍA DE FACENDA

Francisco Hernández Rodríguez
Presidente

SECRETARÍA XERAL TÉCNICA.
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E XUSTIZA.

INFORME IPN 3/2012 SOBRE O ANTEPROXECTO DE LEI DE CREACIÓN DO COLEXIO OFICIAL DE DIETISTAS E NUTRICIONISTAS DE GALICIA

Pleno:
D. Francisco Hernández Rodríguez, Presidente.
D. Fernando Cachafeiro García, Vogal.

En Santiago de Compostela, a 4 de abril de 2012.

Vista a solicitude de informe sobre o Anteproxecto da Lei de creación do Colexio Oficial de Dietistas e Nutricionistas de Galicia, remitida pola Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, o Pleno do Consello Galego da Competencia coa composición expresada e sendo relator D. Fernando Cachafeiro García, acordou emitir o presente Informe, ao amparo do disposto no art. 7.1 a) a Lei 1/2011, do 28 de febreiro, reguladora do Consello Galego da Competencia (LRCGC).

I. ANTECEDENTES

O 7 de marzo de 2012, a Secretaría Xeral Técnica da Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza remitiu ao Consello Galego da Competencia copia do Anteproxecto da Lei de creación do Colexio Oficial de Dietistas e Nutricionistas de Galicia, para que emita o informe previsto no art. 7.1 a) LRCGC sobre "os anteproxectos de lei e proxectos doutras disposicións autonómicas de carácter xeral que poidan ter algún efecto sobre a competencia efectiva no mercado".

O 20 de marzo de 2012, o Pleno do Consello Galego da Competencia, coa composición expresada, adoptou o acordo de emitir o presente informe.

As observacións formuladas neste informe non teñen carácter exhaustivo e, conseguintemente, non esgotan as posibilidades de identificación de restricións da competencia existentes no Anteproxecto de Lei.

II. REGULACIÓN PÚBLICA DE CALIDADE QUE PROMOVA A COMPETENCIA: UN IMPERATIVO LEGAL

1. LIBERDADE DE PRESTAR SERVIZOS

1.1. Lexislación sobre libre prestación de servizos

O labor de dietistas e nutricionistas constitúe unha actividade de servizos, por canto se trata dunha "actividade económica por conta propia, prestada

normalmente a cambio dunha remuneración, e, conseguintemente, este colectivo profesional atópase sometido -con carácter xeral- ás disposicións da *Directiva 2006/123/CE, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior* (Directiva de servizos) e ao texto lexislativo que a introduciu no noso Dereito, a *Lei 17/2009 de libre acceso ás actividades de servizos*, denominada Lei Paraugas.

A Directiva de Servizos e a Lei Paraugas, en esencia, dispón que as restricións de acceso ou de exercicio á libre prestación de servizos só poden aceptarse cando reúnen tres condicións: *a)* non discriminación; *b)* proporcionalidade, é dicir, a regulación pública debe estar xustificada por unha razón de imperioso interese xeral; e *c)* proporcionalidade, a iniciativa normativa ha de ser adecuada para garantir a finalidade pública que persegue e non debe ser posible a súa substitución por outras medidas menos restritivas.

Na mesma liña, a *Lei 25/2009 sobre modificación de diversas leis para a súa adaptación á Lei sobre libre acceso ás actividades de servizo*, a coñecida como Lei Ómnibus, introduciu o art. 39 *bis* na *Lei 30/92, de 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común* (LRXAP), que ten carácter básico, o cal esixe que cando unha Administración Pública teña intención de adoptar unha normativa restritiva da liberdade da competencia ou que impoña barreiras á prestación de servizos, deberá "elixir a medida menos restritiva, motivar a súa necesidade para a protección do interese público así como xustificar a súa adecuación para lograr os fins que se perseguen, sen que en ningún caso se produzan diferenzas de trato discriminatorias".

Finalmente, a *Lei 2/2011, do 4 de marzo, de economía sostible* (LES) impón ao conxunto das administracións públicas, entre outros, o principio de mellora da competitividade, en virtude do cal teñen que impulsar a competitividade das empresas, mediante marcos regulatorios que favorezan a competencia e a eficiencia nos mercados de bens e servizos, faciliten a asignación dos recursos produtivos e a mellora da produtividade, en particular a través da formación, a investigación, a innovación e o uso de novas tecnoloxías, e incrementen a capacidade para competir nos mercados internacionais.

1.2. Exclusión *a priori* dos servizos sanitarios

Os servizos sanitarios prestados por profesionais da saúde aos seus pacientes están excluídos do ámbito de aplicación da Directiva de servizos na medida en que se permite aos Estados membros esixir para o exercicio da profesión a posesión dun determinado título universitario; é dicir, as profesións sanitarias poden ser sometidas ao réxime xurídico das "profesións reguladas", ao que aludiremos máis adiante[1]. Así pois, os servizos sanitarios non son un servizo

[1] Segundo dispón o Considerando 22 da Directiva de servizos: "a exclusión dos servizos sanitarios do ámbito de aplicación da presente Directiva debe abranguer os servizos sanitarios e farmacéuticos prestados por profesionais da saúde aos seus pacientes co

excluído na súa totalidade da Directiva, como sucede -por exemplo- cos servizos financeiros, senón que a súa exclusión alude á posibilidade de esixir unha determinada titulación universitaria para o exercicio da actividade.

Por outro lado, convén recordar que a exclusión dun determinado servizo do ámbito da Directiva -segundo a xurisprudencia do Tribunal de Xustiza das Comunidades Europeas- non impide que se sigan aplicando os principios xerais do Tratado de Funcionamento da Unión Europea, entre o que cabe citar o principio de proporcionalidade que, neste ámbito, esixe que as medidas que restrinxen a liberdade de prestar servizos sexan proporcionais aos fins de utilidade pública que perseguen. Tamén se lles aplica íntegramente os principios de boa regulación, aos que aludiremos no apartado seguinte do Informe.

2. MELLORA DA CALIDADE DA REGULACIÓN

Ao tempo que promoven a liberdade de competencia no sector servizos, a LRXAP (tras a modificación introducida pola Lei Ómnibus) e a LES impoñen ás administracións públicas a obriga de que as súas iniciativas normativas se axusten a criterios de calidade (o que se coñece como *better regulation*). A calidade normativa esixe que as disposicións públicas de carácter xeral se axusten os principios de necesidade, proporcionalidade, seguridade xurídica, transparencia, accesibilidade, simplicidade e eficacia[2].

Dos principios salientados, destacan -pola súa importancia- os catro seguintes:

a) Necesidade: a iniciativa normativa ha de estar xustificada por unha razón de interese xeral;
b) Transparencia: os obxectivos da regulación e a súa xustificación deben ser definidos claramente;
c) Proporcionalidade: a normativa proposta debe ser o instrumento máis axeitado para garantir a consecución do obxectivo que se persegue, tras constatar que non existen outras medidas menos restritivas e menos distorsionadoras que permitan obter o mesmo resultado; e
d) Eficacia: a iniciativa normativa debe partir dunha identificación clara dos fins perseguidos, establecendo uns obxectivos directos e evitando cargas innecesarias e accesorias para a consecución deses obxectivos finais.

Dende o punto de vista da competencia, o principio da regulación de calidade plásmase na esixencia de que as disposicións xerais valoren o impacto que van

---

obxecto de avaliar, manter ou restaurar o seu estado de saúde cando estas actividades están reservadas a profesións reguladas no Estado membro en que se presta o servizo".

[2] A LRXAP e a LES han vido a plasmar na lexislación española as recomendacións dos organismos internacionais e comunitarios respecto da calidade normativa. Pode consultarse, neste sentido, o labor do Regulatory *Policy Committee da* OCDE que publicou unha *Guía de Principios para unha Regulación de Calidade* (2005) e da Comisión Europea, o fito máis recente da cal é a *Comunicación sobre unha Regulación Intelixente* (2010).

ter sobre a competencia no mercado. Para realizar a devandita avaliación, a Comisión Nacional da Competencia elaborou unha *Guía para a elaboración de memorias de competencia dos proxectos normativos*[3] que, seguindo as pautas marcadas polos organismos internacionais, dispón que a análise do impacto competitivo das normas debe basearse nun triplo exame:

a) Análise dos fins perseguidos pola iniciativa normativa
b) Proporcionalidade das medidas adoptadas para a súa consecución
c) Ausencia de alternativas menos restritivas da competencia

No ámbito da nosa comunidade autónoma, aínda que non existe unha disposición que -con carácter xeral- regule a análise do impacto das normas, o mencionado art. 7.1 a) da LRCGC impón aos órganos da Administración Autonómica a obriga de someter a exame non vinculante do Consello Galego da Competencia as propostas de normas que afecten á competencia, de modo que este organismo se converte en garante da calidade da regulación, no que atinxe ao impacto da normativa sobre a competencia e a competitividade das empresas.

III. MARCO NORMATIVO DOS COLEXIOS PROFESIONAIS

1. OS COLEXIOS PROFESIONAIS NA ACTUALIDADE

1.1. Recoñecemento constitucional e estatutario

Os colexios profesionais gozan de recoñecemento constitucional no art. 36 da Constitución Española, remitíndose ao lexislador ordinario o establecemento do seu réxime xurídico, que ha de basearse no principio democrático en canto á súa organización interna e funcionamento.

Ademais, o art. 149.1.18ª da Constitución dispón que o Estado é competente para establecer as bases do réxime colexial, incluída a determinación de cando a colexiación é obrigatoria para o exercicio dunha profesión[4].

Respecto da nosa comunidade autónoma, o art. 27 do Estatuto de Autonomía de Galicia dispón que "corresponde á Comunidade Autónoma Galega a competencia exclusiva nas seguintes materias: confrarías de pescadores, cámaras da propiedade, agrarias, de comercio, industria e navegación e outras de natureza equivalente, sen prexuízo do que dispón o (xa mencionado) art. 149 da Constitución". Posteriormente, as normas que desenvolven as competencias de Galicia precisan que o Estatuto de Autonomía supón o recoñecemento da

[3] Dispoñible en http://www.cncompetencia.es.
[4] As STC 330/1994 e 31/2010 confirmaron, en efecto, que forma parte das devanditas bases o réxime voluntario ou obrigatorio da colexiación.

competencia autonómica sobre os colexios oficiais e profesionais con ámbito territorial exclusivamente dentro do territorio da Comunidade[5]..

1.2. Regulación estatal

No ámbito estatal, as organizacións colexiais están reguladas, fundamentalmente, na *Lei 2/1974, do 13 de febreiro, de colexios profesionais* (LCP), a última modificación da cal foi operada pola Lei Ómnibus para adaptar o seu réxime xurídico aos principios de libre acceso e exercicio, das actividades de servizos, previstos na Directiva de servizos e recollidos na Lei paraguas.

O art. 3 da LCP distingue dúas grandes categorías: actividades profesionais nas que a colexiación é obrigatoria, fronte a outras actividades nas que a colexiación é meramente voluntaria, precisando ao respecto que a primeira categoría só pode crearse en virtude de lei estatal.

A este respecto, a Disposición Transitoria cuarta da Lei Ómnibus ordena ao Goberno que, logo de consulta as comunidades autónomas, remita ás Cortes un Proxecto de Lei que determine as profesións para o exercicio das cales será obrigatoria a colexiación. A pesar de que o prazo expirou o 27 de decembro de 2010, o Goberno incumpriu ata a data o citado mandato legal.

1.3. Regulación autonómica

O Parlamento Galego promulgou a *Lei 11/2001, do 18 de setembro, de colexios profesionais de Galicia* (LCPG), a cal foi reformada pola *Lei 1/2010, do 11 de febreiro, de modificación de diversas leis de Galicia para a súa adaptación á Directiva 2006/123/CE*, para adaptar as disposicións autonómicas sobre colexios profesionais á libre prestación de servizos, en termos similares ao acontecido no ámbito estatal.

O vixente art. 11 da LCPG dispón que a creación de colexios profesionais na nosa comunidade ha de facerse en virtude de Lei do Parlamento Galego cunha importante limitación, recollida no seu parágrafo segundo: "cando o exercicio da iniciativa lexislativa sexa do Consello de la Xunta de Galicia", como sucede no presente caso, "o correspondente Anteproxecto de Lei de creación farase a petición dos profesionais interesados e logo de apreciación por parte de Goberno autonómico do *interese público concorrente* na creación do colexio". A disposición que acabamos de transcribir é consecuente cos principios xerais establecidos na LRXAP e na LES polos que as iniciativas normativas restritivas da liberdade de competencia ou de prestación de servizos, ou que establezan cargas burocráticas, deben expresar a finalidade pública que perseguen e ser proporcionada a esta.

---

[5] *Véxase* a Exposición de motivos da *Lei 11/2001, do 18 de setembro, de colexios profesionais de Galicia.*

En definitiva, do indicado ata o momento, cabe destacar que unicamente pódese crear por lei autonómica un colexio profesional cando existe unha razón de interese público que o xustifique e que, en todo caso, o recurso a unha lei autonómica supón que o colexio profesional que se cree será de colexiación voluntaria.

2. OS COLEXIOS PROFESIONAIS NO ÁMBITO DAS PROFESIÓNS SANITARIAS

2.1. A ordenación das profesións sanitarias

A *Lei 44/2003, do 21 de novembro, de ordenación das profesións sanitarias* (LOPS) regula o exercicio das denominadas "profesións sanitarias". En virtude do disposto no seu art. 2, teñen esta consideración, "aos efectos da devandita lei", as persoas con formación académica que lles confire "coñecementos, habilidades e actitudes propias da atención de saúde,", e que "están organizadas en colexios profesionais oficialmente recoñecidos polos poderes públicos, de acordo co previsto na normativa especificamente aplicable".

En particular, considéranse profesionais sanitarios aos Licenciados en Medicina, Farmacia e Odontoloxía e aos Diplomados en Enfermaría, Fisioterapia, Terapia Ocupacional, Podoloxía, Óptica e Optometría, Logopedia e en Nutrición Humana e Dietética[6], xunto cos protéticos e hixienistas dentais[7].

2.2. A colexiación non é un requisito indispensable para adquirir a condición legal de profesional sanitario

A pesar de que o art. 2 LOPS menciona a colexiación na definición legal de profesional sanitario, entendemos que a mesma non é un requisito esencial para revestir a devandita condición pois o precepto precisa que a definición se fai unicamente "aos efectos da devandita Lei" e de acordo "co previsto na normativa especificamente aplicable", é dicir, a Lei de servizos profesionais e as súas disposicións de desenvolvemento.

Para comprobar o acertado desta conclusión basta remitirse aos colexios actualmente existentes en este ámbito para comprobar que existen profesións

---

[6] O parágrafo segundo do art. 2 LOPS sinala que: "as profesións sanitarias estrutúranse nos seguintes grupos: *a)* De nivel Licenciado: as profesións para o exercicio das cales habilitan os títulos de Licenciado en Medicina, en Farmacia, en Odontoloxía (...); e *b)* De nivel Diplomado: as profesións para o exercicio das cales habilitan os títulos de Diplomado en Enfermaría, en Fisioterapia, en Terapia Ocupacional, en Podoloxía, en Óptica e Optometría, en Logopedia e en Nutrición Humana e Dietética (...)"

[7] Engade, ao respecto, o parágrafo terceiro do art. 2 LOPS que "conforme ao establecido na *Lei 10/1986, do 17 de marzo, sobre odontólogos e outros profesionais relacionados coa saúde dental*, ten (tamén) carácter de profesión sanitaria a de protético dental e a de hixienista dental".

que son sanitarias por estar expresamente mencionadas no art. 2 LOPS e que, non obstante, non dispoñen do correspondente colexio profesional. Así sucede, no plano estatal, cos terapeutas ocupacionais, dietistas-nutricionistas e hixienistas dentais, como veremos no apartado seguinte.

Por outro lado, a LOPS tampouco pode servir de título habilitante para a creación dun colexio profesional por canto a propia lei se encarga de precisar que as profesións sanitarias estarán colexiadas, unicamente -e como non podía ser doutra forma- "de acordo co previsto na normativa especificamente aplicable".

En definitiva, cabe concluír que as colexiación non é un requisito esencial para ter a condición de profesional sanitario, aos efectos da LOPS, senón unha mera descrición da situación que se dá -na práctica- respecto das profesións sanitarias con máis tradición (médicos, enfermeiros, etc.).

2.3. Dispersión normativa en canto á colexiación dos profesionais sanitarios

No ámbito dos profesionais sanitarios, unha análise da normativa -tanto estatal como autonómica- sobre colexios profesionais móstranos unha realidade marcada por unha gran dispersión dado que, en primeiro lugar, algunhas profesións sanitarias dispoñen dos seus respectivos colexios profesionais en virtude da lexislación estatal aplicable; en segundo termo, outras desenvolveron a súa estrutura colexial unicamente no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia; mentres que, en último lugar, tamén se dá o caso de profesións sanitarias que non teñen colexio en absoluto.

A) Médicos

No caso dos profesionais da medicina, existe o Consello Xeral de Colexios Oficiais de Médicos de España e os colexios médicos provinciais, creados en virtude do Real Decreto do Ministerio da Gobernación do 12 de abril de 1898. No ámbito específico de Galicia foi creado o Consello Galego de Médicos polo Decreto 120/2005, do 28 de abril.

B) Farmacéuticos

En relación aos Farmacéuticos, o Consello Xeral de Colexios oficiais de Farmacéuticos de España foi creado por Orde do 12 de xaneiro 1938, se ben, a orixe dos diferentes colexios oficiais de dimensión provincial remóntase a principios do século XIX (Concordia e Reais ordenanzas de 24 de mazo de 1800, sobre a regulación dos estudios de farmacia e Real cédula do 27 de novembro de 1804 sobre establecemento de Colexios de Farmacia).

C) Enfermeiros

Os profesionais da enfermaría dispoñen dun Consello Xeral de Colexios oficiais de Enfermaría de España, que é unha organización profesional con máis de cen

anos de historia, as vixentes estatutos do cal foron aprobados polo Real Decreto 1231/2001, do 8 de novembro.

D) Fisioterapeutas

Este colectivo de profesionais sanitarios organízanse nun Consello Xeral, creado pola Lei estatal 21/1998, do 1 de xullo, de creación do Consello Xeral de Colexios de Fisioterapeutas e un colexio autonómico creado pola Lei galega 3/1998, do 30 de xuño.

E) Terapeutas ocupacionais

No caso dos terapeutas ocupacionais non existe un colexio profesional nin de ámbito nacional nin tampouco de ámbito autonómico galego.

F) Podólogos

A organización profesional da Podoloxía estrutúrase nun Consello Xeral, de ámbito nacional, creado pola Lei 3/1998, do 3 de marzo. En Galicia existe ademais un colexio de ámbito autonómico, creado pola Lei galega 12/1996, do 27 de decembro.

G) Ópticos-optometristas

A profesión de óptico-optometrista estrutúrase de acordo coa normativa estatal, pois a Lei 2/2006, do 23 de marzo creou o Consello Xeral de Colexios de Ópticos Optometristas. En Galicia non se creou ningunha estrutura colexial por lei autonómica.

H) Logopedas

En relación cos logopedas existe un Consello Xeral, creado pola Lei estatal 1/2003, do 10 de marzo, así como un colexio galego, creado pola Lei autonómica 3/2006, do 30 de xuño.

I) Dietistas-nutricionistas

No caso dos profesionais sanitarios especializados en Dietética e Nutrición, non existe un Consello Xeral de Colexios Profesionais de ámbito nacional.

J) Odontólogos

O Consello Xeral de Colexios de Odontólogos de España (hoxe "Consello Xeral de Colexios Oficiais de Odontólogos e Médicos Estomatólogos de España") foi creado como o organismo reitor da profesión pola Real orde do 27 de maio de 1930. En Galicia aprobouse o Decreto 43/2002, do 1 de febreiro, polo que se aproba a creación do Consello Galego de Odontólogos e Estomatólogos.

K) Protéticos dentais

A estrutura colexial da profesión sanitaria de Protético dental xira en torno ao Consello Xeral de Colexios de Protéticos Dentais, de dimensión nacional, creado pola Lei estatal 2/2001, do 26 de marzo, existindo en Galicia un Colexio Oficial de Protéticos Dentais de Galicia, creado pola Lei autonómica 4/1998, do 30 de xuño.

L) Hixienistas Dentais

Non existe un Consello Xeral de Colexios Profesionais de Hixienistas Dentais de ámbito nacional, aínda que en Galicia se creou o Colexio Profesional de Hixienistas Dentais de Galicia, pola Lei autonómica 11/2006, do 1 de decembro.

IV. IMPACTO SOBRE A COMPETENCIA NO MERCADO

1. A COLEXIACIÓN É UNHA BARREIRA DE ENTRADA

No seu *Informe sobre o sector de servizos profesionais e colexios profesionais* (2008), a Comisión Nacional da Competencia sinala que a colexiación obrigatoria supón unha barreira de entrada ao mercado por canto reserva unha determinada actividade profesional a persoas cunha determinada titulación universitaria, impedindo que outros profesionais con títulos diferentes poidan exercer unha profesión. Por iso, é imprescindible que esta limitación estea claramente xustificada por un motivo de interese xeral e que sexa necesaria e proporcionada ao seu obxectivo[8].

A colexiación meramente voluntaria tamén pode constituír unha barreira de entrada na medida en que dá a entender os usuarios do servizo que existen profesionais de dúas categorías distintas, os colexiados e os non colexiados, outorgando algún tipo de preferencia aos primeiros -en termos de fiabilidade ou calidade- respecto dos segundos.

Así mesmo, o feito de que a maioría dos colexios sexan de colexiación obrigatoria pode levar a pensar aos prestadores do servizo que a creación do colexio supón a obriga de colexiarse, aumentando deste modo as cargas administrativas que unha persoa ten que soportar en caso de que desexe dedicarse á unha actividade profesional.

Por conseguinte, a creación do colexio -aínda que sexa de adscrición voluntaria- supón unha barreira administrativa para o exercicio da actividade, sen prexuízo de que, para o caso de que chegue a crearse, deba advertirse tanto aos usuarios

[8] Dispoñible en http://www.cncompetencia.es

do servizo coma aos seus prestadores, do carácter voluntario que tería a colexiación.

2. INTERESE PÚBLICO E PROPORCIONALIDADE DA INICIATIVA NORMATIVA

2.1. O interese público da colexiación non se presume

Como acabamos de sinalar, é preciso determinar e xustificar a existencia dun motivo de interese xeral ou unha utilidade pública que xustifique a creación dun Colexio Profesional. Así o declarou o Tribunal Constitucional que estima que non se pode presumir a existencia dun interese xeral na regulación dos Colexios Profesionais. Ao respecto, a STC 194/1998 sinala que "en todo caso, a cualificación dunha profesión como colexiada, coa conseguinte incorporación obrigatoria, require dende o punto de vista constitucional a existencia de intereses xerais que poidan verse afectados ou, dito doutro modo, a necesaria consecución de fins públicos constitucionalmente relevantes. A lexitimidade desta decisión dependerá de que o Colexio Profesional desempeñe, efectivamente, funcións de tutela do interese dos que son destinatarios dos servizos prestados polos profesionais que o integren, así como a relación que exista entre a concreta actividade con determinados dereitos, valores e bens constitucionalmente garantidos".

En parecidos termos, a STC 132/1989 dispón que "as excepcións ao principio xeral de liberdade de asociación han de xustificarse, cando se obrigue o individuo a integrarse forzosamente nunha agrupación de base asociativa, pola relevancia do fin público que se persegue, así como pola dificultade de obter ese fin sen recorrer á adscrición forzosa ao ente corporativo".

2.2. Análise dos hipotéticos intereses públicos vinculados á creación dun Colexio Oficial de Dietistas-Nutricionistas

A) Existencia de titulación académica

En primeiro termo, a Asociación Galega de Dietistas-Nutricionistas (AGDN), entidade promovinte da iniciativa lexislativa obxecto do presente informe, así como o Preámbulo do Anteproxecto de Lei, xustifican o interese público para a súa conversión en colexio profesional pola circunstancia de que existe a titulación oficial de "diplomado" en nutrición humana e dietética.

O denominado *Modelo Bolonia* na Universidade Española supuxo, con carácter xeral, a desaparición do "catálogo de titulacións" e a súa substitución por unha maior autonomía das universidades na creación e elaboración dos títulos universitarios, logo de autorización por parte de Ministerio de Educación, Cultura e Deporte. A desaparición do "catálogo de titulacións" e a conseguinte autonomía para a creación de novos títulos universitarios, tivo efectos na regulación das profesións e, en particular, na creación de colexios profesionais,

no sentido de desvincular títulos universitarios e colexios profesionais. Así, por exemplo, o feito de que exista o Grao en Ciencias Ambientais en numerosas universidades non ha de servir como fundamento para a creación dun Colexio Oficial de Científicos Ambientais.

En definitiva, debe partirse do principio xeral de que a existencia ou non dunha determinada titulación académica é hoxe independente do exercicio dunha determinada actividade profesional ou da hipotética creación dun colexio profesional.

B) Carácter reservado da profesión

Do mencionado principio xeral, exceptúanse aquelas titulacións que o Goberno decide establecer que habilitan para o exercicio de actividades profesionais en España: as denominadas "profesións reguladas".

A normativa sobre profesións reguladas en España atópase, basicamente, no *Real Decreto 1837/2008, do 8 de novembro, polo que se incorpora ao ordenamento xurídico español a Directiva 2005/36/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 7 de setembro de 2005 e a Directiva 2006/100/CE do Consello, do 20 de novembro de 2006, relativas ao recoñecemento de cualificacións profesionais, así como a determinados aspectos do exercicio da profesión de avogado*.

A profesión obxecto do presente informe, Dietista-Nutricionista, ten a condición de profesión regulada, o exercicio da cal require -polo tanto- estar en posesión do correspondente título oficial de Grao, obtido, neste caso, de acordo co previsto no art. 12.9 do *Real Decreto 1393/2007, do 29 de outubro, polo que se establece a ordenación das ensinanzas universitarias oficiais*, conforme ás condicións establecidas no Acordo de Consello de Ministros do 23 de xaneiro de 2009. Ao respecto, a *Orde CIN/730/2009, do 18 de marzo*, establece os requisitos que han de cumprir os títulos universitarios oficiais que habiliten para o exercicio da profesión de Dietista-Nutricionista para ser verificados polo Ministerio de Educación.

O feito de que unha profesión teña a condición de "regulada" significa, unicamente, que o Goberno decidiu esixir unha determinada formación académica para o exercicio da actividade[9], establecendo ao efecto -como no resto de titulacións oficiais- uns requisitos que debe cumprir os plans de estudios da titulación para ser verificados pola Axencia Nacional de Avaliación da Calidade e Acreditación (ANECA).

Non obstante, dita reserva legal non ten nada que ver coa creación dun colexio profesional. Para verificar a realidade desta afirmación, abonda comprobar que,

[9] O listado de profesións reguladas en España pódese consultar en: http://www.educacion.gob.es/educacion/universidades/educacionsuperioruniversitaria/titulos/homologacion-titulos/reconocimientotitulos/Profesionesreguladas-en-Espa-a.html

na práctica, non existe tal colexio profesional respecto de numerosas "profesións reguladas" no sector sanitario, como é o caso de "técnico especialista de radiodiagnóstico", "técnico especialista en anatomía patolóxica-citoloxía", ou "auxiliar de enfermaría"[10]. En definitiva, a regulación dunha profesión polo Goberno do Estado non xustifica a creación dun colexio profesional.

Por outro lado, debe mencionarse que o Anteproxecto de Lei incorre nun erro ao indicar no seu art. 3.1 que o colexio profesional "agrupa os profesionais que estean en posesión do título oficial de Diplomado ou Graduado en Nutrición Humana e Dietética, obtido conforme ao disposto no Real Decreto 443/1998, do 20 de marzo,", erro no que se reincide no apartado segundo do precepto. En efecto, as condicións do título oficial de Graduado en Nutrición Humana e Dietética atópanse na mencionada Orde CIN/730/2009, do 18 de marzo e non no Real Decreto 443/1998 que unicamente regula a correspondente Diplomatura, hoxe en vías de extinción tras a implantación do Modelo Bolonia.

C) Recoñecemento de dietistas e nutricionistas como profesionais sanitarios na LOPS

A entidade promóvente da presente iniciativa lexislativa e o texto do Preámbulo do Anteproxecto de Lei recollen outra xustificación para a creación do colexio profesional: o feito de que a LOPS inclúa expresamente os dietistas-nutricionistas entre os profesionais sanitarios, o que xustificaría o interese público na saúde das persoas e a calidade de vida. Como xa tivemos ocasión de expoñer, non cabe compartir a devandita argumentación dado que o recoñecemento pola LOPS de determinadas profesións como "sanitarias" se efectúa: *a)* aos únicos efectos da devandita lei; e *b)* sen prexuízo do disposto nas normas específicas sobre colexiación.

---

[10] Sen ánimo de ser exhaustivos, ten a condición de profesións reguladas, no sector sanitario, as seguintes:

- Fisioterapeuta
- Óptico
- Podólogo
- Psicólogo
- Terapeuta Ocupacional
- Logopeda
- Técnico especialista de laboratorio
- Técnico especialista de radiodiagnóstico
- Técnico especialista de medicina nuclear
- Técnico especialista de radioterapia
- Técnico especialista de dietética e nutrición
- Técnico especialista en saúde ambiental
- Técnico especialista en anatomía patolóxica-citoloxía
- Protético dental
- Hixienista dental
- Auxiliar de enfermaría.

En efecto, por unha parte, dado que a LOPS ten por obxecto regular os aspectos básicos das profesións sanitarias respecto da "formación dos profesionais", ao seu "desenvolvemento profesional" e á súa "participación na planificación e ordenación das profesións sanitarias" a través dunha Comisión Consultiva Profesional, formada por profesionais e representantes da Administración, cabe concluír que a inclusión de Dietistas-Nutricionistas no mencionado texto legal non ten consecuencia ningunha de cara á hipotética creación dun colexio profesional[11].

Por outra parte, tampouco a mención á colexiación destes profesionais, contida no artigo 2 da LOPS permite colegir nada neste sentido por canto, como xa indicamos, a definición se efectúa sen prexuízo dos disposto na lexislación específica[12].

D) Vinculación á saúde

A saúde é, sen lugar a dúbidas, un interese público lexítimo que pode xustificar a imposición de restricións á libre prestación de servizos, como así recoñéceno a Directiva de servizos e a Lei Paraugas[13].

Agora ben, o recoñecemento da saúde como un interese público lexítimo non significa que estea xustificada calquera iniciativa normativa pública ao respecto senón que, antes ao contrario, é necesario que -ademais- dita iniciativa sexa proporcional á fin público que persegue e non existan alternativas menos restritivas da competencia para a súa consecución.

No caso do Anteproxecto de Lei obxecto do presente informe, estimamos que a creación dun colexio de dietistas-nutricionistas non é proporcional ao obxectivo de protexer a saúde das persoas. Esta conclusión derívase da análise da normativa invocada pola propia Asociación promovinte na súa solicitude, da que cabe concluír que o Goberno considerou suficiente para protexer a saúde das persoas esixir unha determinada titulación aos que se dedican á actividade de dietista-nutricionista, sen necesidade de crear un colexio profesional en este colectivo.

---

[11] Art. 1 da LOPS

[12] Véxase o apartado III.2.2 do presente Informe

[13] Como sinala o art. 2 da Directiva de servizos, enténdese por «razón imperiosa de interese xeral», aquelas recoñecidas como tal na xurisprudencia do Tribunal de Xustiza, incluídas as seguintes: "a orde pública, a seguridade pública, a protección civil, a saúde pública, a preservación do equilibrio financeiro do réxime de seguridade social, a protección dos consumidores, dos destinatarios de servizos e dos traballadores, as esixencias da boa fe nas transaccións comerciais, a loita contra a fraude, a protección do medio e do ámbito urbano, a sanidade animal, a propiedade intelectual e industrial, a conservación do patrimonio histórico e artístico nacional e os obxectivos da política social e cultural".

A regulación estatal dos dietistas-nutricionistas é distinta, en consecuencia, da doutras profesións no ámbito da saúde, como os médicos ou os farmacéuticos, respecto das cales o Goberno do Estado considerou necesario non só convertela nunha profesión regulada, senón tamén crear un colexio profesional.

En definitiva, entendemos que non está xustificada a creación dun colexio oficial de Dietistas-Nutricionistas na nosa comunidade autónoma na medida en que non existe colexio equivalente de ámbito estatal, non se crearon colexios respecto doutras profesións sanitarias previstas na LOPS e tampouco teñen colexio profesional propio numerosas profesións das consideradas "reguladas" no ámbito sanitario.

V. RECOMENDACIÓNS

Primeira: Recoméndase que o Consello da Xunta de Galicia non aprobe o Proxecto de Lei de Creación do Colexio Profesional de Dietistas-Nutricionistas de Galicia por canto constitúe unha barreira de entrada ao exercicio da actividade profesional de dietista-nutricionista que non resulta proporcionada para a consecución do fin público lexítimo de protexer a saúde.

Segunda: No suposto de que a iniciativa lexislativa siga adiante, recoméndase outorgar unha nova redacción ao art. 3º do Anteproxecto de Lei co seguinte tenor literal:

> *Artigo 3º. - Ámbito persoal*
>
> *1. O Colexio Oficial de Dietistas-Nutricionistas de Galicia agrupa os profesionais que estean en posesión do título universitario oficial de Diplomado en Nutrición Humana e Dietética, obtido conforme ao disposto no Real Decreto 443/1998, do 20 de marzo, ou o título universitario oficial de Graduado en Nutrición Humana e Dietética, obtido conforme á Orde CIN/730/2009, do 18 de marzo, xunto con outro título estranxeiro equivalente debidamente acreditado.*
>
> *2. No Colexio Oficial de Dietistas-Nutricionistas de Galicia poderán integrarse os profesionais que estean en posesión do título universitario oficial de Diplomado en Nutrición Humana e Dietética, obtido conforme ao disposto no Real Decreto 443/1998, do 20 de marzo, ou o título universitario oficial de Graduado en Nutrición Humana e Dietética, obtido conforme á Orde CIN/730/2009, do 18 de marzo, xunto con outro título estranxeiro equivalente debidamente acreditado.*

Terceira: Debe facerse referencia no Preámbulo do Anteproxecto á regulación do título universitario oficial de Graduado en Nutrición Humana e Dietética, omitido ao aludirse unicamente á Diplomatura.

Cuarta: No suposto de que a iniciativa lexislativa siga adiante, recoméndase incluír un artigo 4º no Anteproxecto de Lei, en cumprimento do disposto no artigo art. 3 da Lei de Servizos Profesionais, tras a reforma introducida pola Lei Ómnibus, co seguinte tenor literal:

> *Artigo 4º. - Colexiación voluntaria*
>
> *A colexiación no Colexio Oficial de Dietistas-Nutricionistas de Galicia ten carácter voluntario, sen que en ningún caso poida considerarse a colexiación neste como un requisito ou condición para o exercicio da actividade profesional.*

Quinta: O presente informe non impide a realización dun ulterior exame da adecuación dos Estatutos do Colexio Profesional de Dietistas-Nutricionistas aos ditados da Lei de Defensa da Competencia, no caso de que o devandito colexio chegue a crearse.

XUNTA DE GALICIA
CONSELLO GALEGO DA COMPETENCIA
CONSELLERÍA DE FACENDA