



INFORME IPN 3/2012 SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL COLEGIO OFICIAL DE DIETISTAS Y NUTRICIONISTAS DE GALICIA

Pleno:

D. Francisco Hernández Rodríguez, Presidente.

D. Fernando García Cachafeiro, Vocal.

En Santiago de Compostela, a 28 de marzo de 2012.

Vista la solicitud de informe sobre el Anteproyecto de la Ley de Creación del Colegio Oficial de Dietistas y Nutricionistas de Galicia, remitida por la Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, el Pleno del Consello Galego da Competencia con la composición expresada y siendo ponente D. Fernando García Cachafeiro, acordó emitir el presente Informe, al amparo de lo dispuesto en el art. 7.1 a) la Lei 1/2011, do 28 de febrero, reguladora do Consello Galego da Competencia (LRCGC).

I. ANTECEDENTES

Con fecha de 7 de marzo de 2012, la Secretaría Xeral Técnica de la Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza remitió al Consello Galego da Competencia copia del Anteproyecto de la Ley de Creación del Colegio Oficial de Dietistas y Nutricionistas de Galicia, para que emita el informe previsto en el art. 7.1 a) LRCGC sobre "los anteproyectos de ley y proyectos de otras disposiciones autonómicas de carácter general que puedan tener algún efecto sobre la competencia efectiva en el mercado".

En fecha de 20 de marzo de 2012, el Pleno del Consello Galego da Competencia, con la composición expresada, adoptó el acuerdo de emitir el presente informe.



Las observaciones formuladas en este informe no tienen carácter exhaustivo y, consiguientemente, no agotan las posibilidades de identificación de restricciones de la competencia existentes en el Anteproyecto de Ley.

II. REGULACIÓN PÚBLICA DE CALIDAD QUE PROMUEVA LA COMPETENCIA: UN IMPERATIVO LEGAL

1. LIBERTAD DE PRESTAR SERVICIOS

1.1. Legislación sobre libre prestación de servicios

La labor de dietistas y nutricionistas constituye una actividad de servicios, por cuanto se trata de una "actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración," y, consiguientemente, este colectivo profesional se encuentra sometido –con carácter general- a las disposiciones de la *Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior* (Directiva de servicios) y al texto legislativo que la ha introducido en nuestro Derecho, la *Ley 17/2009 de libre acceso a las actividades de servicios*, denominada Ley Paraguas.

La Ley Paraguas, por su parte, ha implantado un régimen general de acceso libre a las actividades de servicios, prohibiendo la imposición de regímenes de autorización administrativa previa, salvo en determinadas condiciones¹. Asimismo se prohíben, con carácter general, las limitaciones temporales o territoriales al ejercicio de actividades económicas o la limitación del número de autorizaciones, salvo en las condiciones excepcionalmente admitidas², así

¹ Art. 5 de la Ley Paraguas.

² Artículos 7 y 8 de la Ley Paraguas.



como la imposición de determinados requisitos al ejercicio de una actividad de servicios³.

En la misma línea, la *Ley 25/2009 sobre modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicio*, la conocida como Ley Ómnibus, ha introducido el art. 39 *bis* en la *Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (LRJAP), que tiene carácter básico, el cual exige que cuando una Administración Pública tenga intención de adoptar una normativa restrictiva de la libertad de la competencia o que imponga barreras a la prestación de servicios, deberá "elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias".

Finalmente, la *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible* (LES) impone al conjunto de las Administraciones Públicas, entre otros, el principio de mejora de la competitividad, en virtud del cual se les impone la obligación de impulsar la competitividad de las empresas, mediante marcos regulatorios que favorezcan la competencia y la eficiencia en los mercados de bienes y servicios, faciliten la asignación de los recursos productivos y la mejora de la productividad, en particular a través de la formación, la investigación, la innovación y el uso de nuevas tecnologías, e incrementen la capacidad para competir en los mercados internacionales.

1.2. Exclusión *a priori* de los servicios sanitarios

Los servicios sanitarios prestados por profesionales de la salud a sus pacientes están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios en la medida en que se permite a los Estados miembros exigir para el ejercicio de la profesión la posesión de un determinado título universitario; es decir, las

³ Artículo 10 de la Ley Paraguas.



profesiones sanitarias pueden ser sometidas al régimen jurídico de las “profesiones reguladas”, al que aludiremos más adelante⁴. Así pues, los servicios sanitarios no son un servicio excluido en su totalidad de la Directiva, como sucede –por ejemplo- con los servicios financieros, sino que su exclusión alude a la posibilidad de exigir una determinada titulación universitaria para el ejercicio de la actividad.

Por otro lado, conviene recordar que la exclusión de un determinado servicio del ámbito de la Directiva –según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas- no impide que se sigan aplicando los principios generales del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, entre lo que cabe citar el principio de proporcionalidad que, en este ámbito, exige que las medidas que restringen la libertad de prestar servicios sean proporcionales a los fines de utilidad pública que persiguen. También se les aplica íntegramente los principios de buena regulación, a los que aludiremos en el apartado siguiente del Informe.

2. MEJORA DE LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN

Al tiempo que promueven la libertad de competencia en el sector servicios, la LRJAP (tras la modificación introducida por la Ley Ómnibus) y la LES imponen a las Administraciones Públicas la obligación de que sus iniciativas normativas se ajusten a criterios de calidad (lo que se conoce como *better regulation*). La calidad normativa exige que las disposiciones públicas de carácter general se

⁴ Según dispone el Considerando 22 de la Directiva de Servicios: “la exclusión de los servicios sanitarios del ámbito de aplicación de la presente Directiva debe abarcar los servicios sanitarios y farmacéuticos prestados por profesionales de la salud a sus pacientes con objeto de evaluar, mantener o restaurar su estado de salud cuando estas actividades están reservadas a profesiones reguladas en el Estado miembro en que se presta el servicio”.



ajusten los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia⁵.

De los principios reseñados, destacan –por su importancia- los cuatro siguientes:

- a) Necesidad: la iniciativa normativa ha de estar justificada por una razón de interés general;
- b) Transparencia: los objetivos de la regulación y su justificación deben ser definidos claramente;
- c) Proporcionalidad: la normativa propuesta debe ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado; y
- d) Eficacia: la iniciativa normativa debe partir de una identificación clara de los fines perseguidos, estableciendo unos objetivos directos y evitando cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales.

Desde el punto de vista de la competencia, el principio de la regulación de calidad se plasma en la exigencia de que las disposiciones generales valoren el impacto que van a tener sobre la competencia en los mercados. Para realizar dicha evaluación, la Comisión Nacional de la Competencia ha elaborado una *Guía para la elaboración de memorias de competencia de los proyectos normativos*⁶ que, siguiendo las pautas marcadas por los organismos

⁵ La LRJAP y la LES han venido a plasmar en la legislación española las recomendaciones de los organismos internacionales y comunitarios respecto de la calidad normativa. Puede consultarse, en este sentido, la labor del *Regulatory Policy Committee* de la OCDE que ha publicado una Guía de Principios para una Regulación de Calidad (2005) y de la Comisión Europea, cuyo hito más reciente es la Comunicación sobre una Regulación Inteligente (2010).

⁶ Disponible en <http://www.cncompetencia.es>.



internacionales, dispone que el análisis del impacto competitivo de las normas debe basarse en un triple examen:

- a) Análisis de los fines perseguidos por la iniciativa normativa
- b) Proporcionalidad de las medidas adoptadas para su consecución
- c) Ausencia de alternativas menos restrictivas de la competencia

En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, aunque no existe una disposición que –con carácter general- regule el análisis del impacto de las normas, el mencionado art. 7.1 a) de la LRCGC impone a los órganos de la Administración Autónoma la obligación de someter a examen no vinculante del Consello Galego da Competencia las propuestas de normas que afecten a la competencia, de modo que este organismo se convierte en garante de la calidad de la regulación, en lo que atañe al impacto de la normativa sobre la competencia y la competitividad de las empresas.

III. MARCO NORMATIVO DE LOS COLEGIOS PROFESIONALES

1. LOS COLEGIOS PROFESIONALES EN LA ACTUALIDAD

1.1. Reconocimiento constitucional y estatutario

Los colegios profesionales gozan de reconocimiento constitucional en el artículo 36 de la Constitución Española, remitiéndose al legislador ordinario el establecimiento de su régimen jurídico, que ha de basarse en el principio democrático en cuanto a su organización interna y funcionamiento.

Además, el art. 149.1.18ª de la Constitución dispone que el Estado es competente para establecer las bases del régimen colegial, incluida la



determinación de cuándo la colegiación es obligatoria para el ejercicio de una profesión⁷.

Respecto de nuestra comunidad autónoma, el art. 27 del Estatuto de Autonomía de Galicia dispone que "corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva en las siguientes materias: cofradías de pescadores, cámaras de la propiedad, agrarias, de comercio, industria y navegación y otras de naturaleza equivalente, sin perjuicio de lo que dispone el (ya mencionado) artículo 149 de la Constitución". Posteriormente, las normas que desarrollan las competencias de Galicia precisan que el Estatuto de Autonomía supone el reconocimiento de la competencia autonómica sobre los colegios oficiales y profesionales con ámbito territorial exclusivamente dentro del territorio de la Comunidad⁸.

1.2. Regulación estatal

En el ámbito estatal, las organizaciones colegiales están reguladas, fundamentalmente, en la *Ley 2/1974, de 13 de febrero, de colegios profesionales* (LCP), cuya última modificación fue operada por la Ley Ómnibus para adaptar su régimen jurídico a los principios de libre acceso y ejercicio, de las actividades de servicios, previstas en la Directiva de Servicios y recogidos en la Ley Paraguas.

El art. 3 de la LCP distingue dos grandes categorías: actividades profesionales en las que la colegiación es obligatoria frente a otras actividades en las que la colegiación es meramente voluntaria, precisando al respecto que la primera categoría sólo puede crearse en virtud de ley estatal.

⁷ Las STC 330/1994 y 31/2010 han confirmado, en efecto, que forma parte de dichas bases el régimen voluntario u obligatorio de la colegiación.

⁸ Véase la Exposición de Motivos de la *Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de Colegios Profesionales de Galicia*.



A este respecto, la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Ómnibus ordena al Gobierno que, previa consulta a las Comunidades Autónomas, remita a las Cortes un Proyecto de Ley que determine las profesiones para cuyo ejercicio será obligatoria la colegiación. A pesar de que el plazo expiró el 27 de diciembre de 2010, el Gobierno ha incumplido hasta la fecha el citado mandato legal.

1.3. Regulación autonómica

El Parlamento Gallego ha promulgado la *Ley 11/2001, de 18 de septiembre, de Colegios Profesionales de Galicia* (LCPG), la cual también ha sido reformada por la *Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas Leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE*, para adaptar las disposiciones autonómicas sobre colegios profesionales a la libre prestación de servicios, en términos similares a lo acontecido en el ámbito estatal.

El vigente art. 11 de la LCPG dispone que la creación de colegios profesionales en nuestra comunidad ha de hacerse en virtud de Ley del Parlamento Gallego con una importante limitación, recogida en su párrafo segundo: "cuando el ejercicio de la iniciativa legislativa sea del Consello de la Xunta de Galicia", como sucede en el presente caso, "el correspondiente anteproyecto de Ley de creación se hará a petición de los profesionales interesados y previa apreciación por parte del Gobierno autonómico del *interés público concurrente* en la creación del colegio". La disposición que acabamos de transcribir es consecuente con los principios generales establecidos en la LRJAP y en la LES en cuya virtud, las iniciativas normativas restrictivas de la libertad de competencia o de prestación de servicios, o que establezcan cargas burocráticas, deben expresar la finalidad pública que persiguen y ser proporcionadas al mismo.

En definitiva, de lo indicado hasta el momento, cabe destacar que únicamente cabe crear por ley autonómica un colegio profesional cuando existe una razón de interés público que lo justifique y que, en todo caso, el recurso a una ley



autonómica supone que el colegio profesional que se cree será –en todo caso– de colegiación voluntaria.

2. LOS COLEGIOS PROFESIONALES EN EL ÁMBITO DE LAS PROFESIONES SANITARIAS

2.1. La ordenación de las profesiones sanitarias

La *Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias* (LOPS) regula el ejercicio de las denominadas “profesiones sanitarias”. En virtud de lo dispuesto en su artículo 2 LOPS, tienen esta consideración, “a los efectos de dicha ley”, las personas con formación académica que les confiere “conocimientos, habilidades y actitudes propias de la atención de salud”, y que “están organizadas en colegios profesionales oficialmente reconocidos por los poderes públicos, de acuerdo con lo previsto en la normativa específicamente aplicable”.

En particular, se consideran profesionales sanitarios a los Licenciados en Medicina, Farmacia y Odontología y a los Diplomados en Enfermería, Fisioterapia, Terapia Ocupacional, Podología, Óptica y Optometría, Logopedia y en Nutrición Humana y Dietética⁹, junto con los protésicos e higienistas dentales¹⁰.

⁹ El párrafo segundo del art. 2 LOPS señala que: “las profesiones sanitarias se estructuran en los siguientes grupos: *a)* De nivel Licenciado: las profesiones para cuyo ejercicio habilitan los títulos de Licenciado en Medicina, en Farmacia, en Odontología (...); y *b)* De nivel Diplomado: las profesiones para cuyo ejercicio habilitan los títulos de Diplomado en Enfermería, en Fisioterapia, en Terapia Ocupacional, en Podología, en Óptica y Optometría, en Logopedia y en Nutrición Humana y Dietética (...)”.

¹⁰ Añade, al respecto, el párrafo tercero del art. 2 LOPS que “conforme a lo establecido en la *Ley 10/1986, de 17 de marzo, sobre odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental*, tiene (también) carácter de profesión sanitaria la de protésico dental y la de higienista dental”.



2.2. La colegiación no es un requisito indispensable para adquirir la condición legal de profesional sanitario

A pesar de que el art. 2 LOPS menciona la colegiación en la definición legal de profesional sanitario, entendemos que la misma no es un requisito esencial para revestir dicha condición pues el precepto precisa que dicha definición se hace únicamente "a los efectos de dicha Ley" y de acuerdo "con lo previsto en la normativa específicamente aplicable", es decir, la Ley de Servicios Profesionales y sus disposiciones de desarrollo.

Para comprobar lo acertado de esta conclusión basta remitirse a los colegios actualmente existentes en este ámbito para comprobar que existen profesiones que son sanitarias por estar expresamente mencionadas en el art. 2 LOPS y que, sin embargo, no disponen del correspondiente colegio profesional.

Por otro lado, la LOPS tampoco puede servir de título habilitante para la creación de un colegio profesional por cuanto la propia ley se encarga de precisar que las profesiones sanitarias estarán colegiadas, únicamente –y como no podía ser de otra forma- "de acuerdo con lo previsto en la normativa específicamente aplicable".

En definitiva, cabe concluir que la colegiación no es un requisito esencial para tener la condición de profesional sanitario, a los efectos de la LOPS, sino una mera descripción de la situación que se da –en la práctica- respecto de las profesiones sanitarias con más tradición (médicos, enfermeros, etc.).

2.3. Dispersión normativa en cuanto a la colegiación de los profesionales sanitarios

En el ámbito de los profesionales sanitarios, un análisis de la normativa –tanto estatal como autonómica- sobre colegios profesionales nos muestra una realidad marcada por una gran dispersión dado que, en primer lugar, algunas



profesiones sanitarias disponen de sus respectivos colegios profesionales en virtud de la legislación estatal aplicable; en segundo término, otras han desarrollado su estructura colegial únicamente en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia; mientras que, en último lugar, también se da el caso de profesiones sanitarias que no tienen colegio en absoluto.

A) Médicos

En el caso de los profesionales de la medicina, existe el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos de España y los colegios médico provinciales, creados en virtud del Real Decreto del Ministerio da Gobernación de 12 de abril de 1898. En el ámbito específico de Galicia, fue creado con posterioridad el Consello Galego de Médicos, aprobado por el Decreto 120/2005, de 28 de abril.

B) Farmacéuticos

En relación a los Farmacéuticos, el Consejo General de Colegios oficiales de Farmacéuticos de España fue creado por Orden de 12 de enero 1938, si bien, el origen de los diferentes colegios oficiales de dimensión provincial se remonta a principios del siglo XIX (Concordia y Reales Ordenanzas de 24 de mayo de 1800, sobre la regulación de los estudios de Farmacia y Real Cédula de 27 de noviembre de 1804 sobre establecimiento de Colegios de Farmacia).

C) Enfermeros

Los profesionales de la enfermería disponen de un Consejo General de Colegios oficiales de Enfermería de España, que es una organización profesional con más de cien años de historia, cuyos vigentes estatutos fueron aprobados por el Real Decreto 1231/2001, de 8 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos generales de la Organización Colegial de Enfermería de España, del Consejo General y de Ordenación de la actividad profesional de enfermería. Existen, asimismo colegios provinciales.



D) Fisioterapeutas

Este colectivo de profesionales sanitarios se organizan en un Consejo General, creado por la Ley estatal 21/1998, de 1 de julio, de creación del Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas y un colegio autonómico creado por la Ley gallega 3/1998, de 30 de junio, de creación del Colegio Oficial de Fisioterapeutas de Galicia.

E) Terapeutas ocupacionales

En el caso de los terapeutas ocupacionales no existe un Consejo General de Colegios Profesionales de Terapia Ocupacional de ámbito nacional ni tampoco de ámbito autonómico gallego.

F) Podólogos

La organización profesional de la Podología se estructura en un Consejo General, de ámbito nacional, creado por la Ley 3/1998, de 3 de marzo. En Galicia existe además un colegio de ámbito autonómico, creado por la Ley gallega 12/1996, de 27 de diciembre, de creación del Colegio Oficial de Podólogos de Galicia.

G) Ópticos-optometristas

La profesión de óptico-optometrista se estructura de acuerdo con la normativa estatal, pues la Ley 2/2006, de 23 de marzo creó el Consejo General de Colegios de Ópticos Optometristas, de ámbito nacional. En Galicia no se ha creado ninguna estructura colegial por ley autonómica, sino que existe una Delegaciones Territorial en Galicia del Colegio Nacional.

H) Logopedas



En relación con los logopedas existe un Consejo General, creado por la Ley estatal 1/2003, de 10 de marzo, así como un colegio gallego, creado por la Ley autonómica 3/2006, de 30 de junio.

I) Dietistas-nutricionistas

En el caso de los profesionales sanitarios especializados en Dietética y Nutrición, no existe un Consejo General de Colegios Profesionales de ámbito nacional.

J) Odontólogos

El Consejo General de Colegios de Odontólogos de España (hoy "Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Médicos Estomatólogos de España") fue creado como el organismo rector de la profesión por la Real Orden del 27 de mayo de 1930. En Galicia se aprobó el Decreto 43/2002, de 1 de febrero, por el que se aprueba la creación del Consejo Gallego de Odontólogos y Estomatólogos.

K) Protésicos dentales

La estructura colegial de la profesión sanitaria de Protésico dental gira en torno al Consejo General de Colegios de Protésicos Dentales, de dimensión nacional, creado por la Ley estatal 2/2001, de 26 de marzo, existiendo en Galicia un Colegio Oficial de Protésicos Dentales de Galicia, creado por la Ley autonómica 4/1998, de 30 de junio.

L) Higienistas Dentales

No existe un Consejo General de Colegios Profesionales de Higienistas Dentales de ámbito nacional, aunque en Galicia se ha creado el Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Galicia, por la Ley autonómica 11/2006, de 1 de diciembre.



IV. IMPACTO SOBRE LA COMPETENCIA EN EL MERCADO

1. LA COLEGIACIÓN ES UNA BARRERA DE ENTRADA

En su *Informe sobre el sector de servicios profesionales y colegios profesionales* (2008), la Comisión Nacional de la Competencia señala que la colegiación obligatoria supone una barrera de entrada por cuanto reserva una determinada actividad profesional a personas con una determinada titulación universitaria, impidiendo que otros profesionales con títulos diferentes puedan ejercer una determinada profesión. Por ello, es imprescindible que esta limitación esté claramente justificada por un motivo de interés general y que sea necesaria y proporcionada a su objetivo¹¹.

La colegiación meramente voluntaria también puede constituir una barrera de entrada en la medida en que da a entender a los usuarios del servicio que existen profesionales de dos categorías distintas, los colegiados y los no colegiados, otorgando algún tipo de preferencia a los primeros –en términos de fiabilidad o calidad- respecto de los segundos.

Asimismo, el hecho de que la mayoría de los colegios sean de colegiación obligatoria puede llevar a pensar a los prestadores del servicio que la creación del colegio supone la obligación de colegiarse, aumentando de este modo las cargas administrativas que una persona tiene que soportar en caso de que desee dedicarse a dicha actividad profesional.

Por consiguiente, la creación del colegio –aunque sea de adscripción voluntaria- supone una barrera administrativa para el ejercicio de la actividad, sin perjuicio de que, para el caso de que llegue a crearse, deba advertirse tanto

¹¹ Disponible en <http://www.cncompetencia.es>.



a los usuarios del servicio como a los prestadores del mismo, del carácter voluntario que tendría la colegiación.

2. INTERES PÚBLICO Y PROPORCIONALIDAD DE LA INICIATIVA NORMATIVA

2.1. El interés público de la colegiación no se presume

Como acabamos de señalar, es preciso determinar y justificar la existencia de un motivo de interés general o una utilidad pública que justifique la creación de un Colegio Profesional. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional que estima que no se puede presumir la existencia de un interés general en la regulación de los Colegios Profesionales. Al respecto, la citada STC 194/1998 señala que “en todo caso, la calificación de una profesión como colegiada, con la consiguiente incorporación obligatoria, requiere desde el punto de vista constitucional la existencia de intereses generales que puedan verse afectados o, dicho de otro modo, la necesaria consecución de fines públicos constitucionalmente relevantes. La legitimidad de esta decisión dependerá de que el Colegio Profesional desempeñe, efectivamente, funciones de tutela del interés de quienes son destinatarios de los servicios prestados por los profesionales que lo integren, así como la relación que exista entre la concreta actividad con determinados derechos, valores y bienes constitucionalmente garantizados”.

En parecidos términos, la STC 132/1989 dispone que “las excepciones al principio general de libertad de asociación han de justificarse, cuando se obligue al individuo a integrarse forzosamente en una agrupación de base asociativa, por la relevancia del fin público que se persigue, así como por la dificultad de obtener ese fin sin recurrir a la adscripción forzosa al ente corporativo”.

2.2. Análisis de los hipotéticos intereses públicos vinculados a la creación de un colegio oficial de dietistas y nutricionistas



A) Existencia de titulación académica

En primer término, la Asociación Gallega de Dietistas-Nutricionistas (AGDN), entidad promotora de la iniciativa legislativa objeto del presente informe, así como el Preámbulo del Anteproyecto de Ley, justifican el interés público para su conversión en colegio profesional por la circunstancia de que existe la titulación oficial de "diplomado" en nutrición humana y dietética.

El denominado *Modelo Bolonia* en la Universidad Española ha supuesto, con carácter general, la desaparición del "catálogo de titulaciones" y su sustitución por una mayor autonomía de las Universidades en la creación y elaboración de los títulos universitarios, previa autorización por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. La desaparición del "catálogo de titulaciones" y la consiguiente autonomía para la creación de nuevos títulos universitarios, ha tenido efectos en la regulación de las profesiones y, en particular, en la creación de Colegios Profesionales, en el sentido de desvincular títulos universitarios y colegios profesionales. Así, por ejemplo, el hecho de que exista el Grado en Ciencias Ambientales en numerosas universidades no ha de servir como fundamento para la creación de un Colegio Oficial de Científicos Ambientales.

En definitiva, debe partirse del principio general de que la existencia o no de una determinada titulación académica es hoy independiente del ejercicio de una determinada actividad profesional o de la hipotética creación de un colegio profesional.

B) Carácter reservado de la profesión

Del mencionado principio general, se exceptúan aquellas titulaciones que el Gobierno decide establecer que habilitan para el ejercicio de actividades profesionales en España: las denominadas profesiones reguladas.



La normativa sobre profesiones reguladas en España se encuentra, básicamente, en el *Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005 y la Directiva 2006/100/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado.*

La profesión objeto del presente informe, Dietista-Nutricionista, tiene la condición de profesión regulada cuyo ejercicio requiere –por lo tanto- estar en posesión del correspondiente título oficial de Grado, obtenido, en este caso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 12.9 del *Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales*, conforme a las condiciones establecidas en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 23 de enero de 2009. Al respecto, la *Orden CIN/730/2009, de 18 de marzo*, establece los requisitos que han de cumplir los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Dietista-Nutricionista para ser verificados por el Ministerio de Educación.

El hecho de que una profesión tenga la condición de “regulada” significa, únicamente, que el Gobierno ha decidido exigir una determinada formación académica para el ejercicio de la actividad¹², estableciendo al efecto –como en el resto de titulaciones oficiales- unos requisitos que debe cumplir los planes de estudios de la titulación para ser verificados por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA).

Sin embargo, dicha reserva legal no tienen nada que ver con la creación de un colegio profesional. Para verificar la realidad de esta afirmación, basta comprobar que, en la práctica, no existe tal colegio profesional respecto de

¹² El listado de profesiones reguladas en España se puede consultar en: <http://www.educacion.gob.es/educacion/universidades/educacionsuperioruniversitaria/titulos/homologacion-titulos/reconocimientotitulos/Profesionesreguladas-en-Espa-a.html>



numerosas "profesiones reguladas" en el sector sanitario, como es el caso de "técnicos especialista de radiodiagnóstico", "técnico especialista en anatomía patológica-citología", o "Auxiliar de enfermería"¹³. En definitiva, la regulación de una profesión por el Gobierno del Estado no justifica la creación de un colegio profesional.

Por otro lado, debe mencionarse que el Anteproyecto de Ley incurre en un error al indicar en su artículo 3.1 que el colegio profesional "agrupa a los profesionales que estén en posesión del título oficial de Diplomado o Graduado en Nutrición Humana y Dietética, obtenido conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 443/1998, de 20 de marzo", error en el que se reincide en el apartado segundo del precepto. En efecto, las condiciones del título oficial de Graduado en Nutrición Humana y Dietética se encuentran en la mencionada Orden CIN/730/2009, de 18 de marzo y no en el Real Decreto 443/1998 que

¹³ Sin ánimo de ser exhaustivos, tiene la condición de profesiones reguladas, en el sector sanitario, las siguientes:

- 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 y nutrición
- Técnico especialista en salud ambiental
- Técnico especialista en anatomía patológica-citología
- Protésico dental
- Higienista dental
- Auxiliar de enfermería.



únicamente regula la correspondiente Diplomatura, hoy en vías de extinción tras la implantación del Modelo Bolonia.

C) Reconocimiento de dietistas y nutricionistas como profesionales sanitarios en la LOPS

La entidad promovente de la presente iniciativa legislativa y el texto del Preámbulo del Anteproyecto recogen otra justificación para la creación del colegio profesional: el hecho de que la LOPS incluya expresamente a los dietistas-nutricionistas entre los profesionales sanitarios, lo que justificaría el interés público en la salud de las personas y la calidad de vida. Como ya hemos tenido ocasión de exponer, no cabe compartir dicha argumentación dado que el reconocimiento por la LOPS de determinadas profesiones como "sanitarias" se efectúa: *a)* a los únicos efectos de dicha ley; y *b)* sin perjuicio de lo dispuesto en las normas específicas sobre colegiación.

En efecto, por una parte, dado que la LOPS tiene por objeto regular los aspectos básicos de las profesiones sanitarias respecto de "la formación de los profesionales", a su "desarrollo profesional" y a su "participación en la planificación y ordenación de las profesiones sanitarias" a través de una Comisión Consultiva Profesional, formada por profesionales y representantes de la Administración, cabe concluir que la inclusión de Dietistas-Nutricionistas en el mencionado texto legal no tiene consecuencia alguna de cara a la hipotética creación de un colegio profesional¹⁴.

Por otra, tampoco la mención a la colegiación de estos profesionales, contenida en el artículo 2 de la LOPS permite colegir nada en este sentido por cuanto, como ya indicamos, la definición se efectúa sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación específica¹⁵.

¹⁴ Artículo 1 de la LOPS.

¹⁵ Véase el apartado III.2.2 del presente Informe.



D) Vinculación a la salud

La salud es, sin lugar a dudas, un interés público legítimo que puede justificar la imposición de restricciones a la libre prestación de servicios, como así lo reconocen la Directiva de Servicios y la Ley Paraguas¹⁶.

Ahora bien, el reconocimiento de la salud como un interés público legítimo no significa que esté justificada cualquier iniciativa normativa pública al respecto sino que, antes al contrario, es necesario que –además– dicha iniciativa sea proporcional al fin público que persigue y no existan alternativas menos restrictivas de la competencia para su consecución.

En el caso del anteproyecto de ley objeto del presente informe, estimamos que la creación de un colegio de dietistas-nutricionistas no es proporcional al objetivo de proteger la salud de las personas. Esta conclusión se deriva del análisis de la normativa invocada por la propia Asociación promotora en su solicitud, de la que cabe concluir que el Gobierno ha considerado suficiente para proteger la salud de las personas exigir una determinada titulación a quienes se dedican a la actividad de dietista-nutricionista, sin necesidad de crear un colegio profesional en este colectivo.

La regulación estatal de los dietistas-nutricionistas es distinta, en consecuencia, de la de otras profesiones en el ámbito de la salud, como los médicos o los farmacéuticos, respecto de las cuales el Gobierno del Estado ha estimado

¹⁶ Como señala el art. 2 de la Directiva de Servicios, se entiende por «razón imperiosa de interés general», aquellas reconocidas como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: "el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural".



necesario no sólo convertirla en una profesión regulada, sino también crear un colegio profesional.

En definitiva, entendemos que no está justificada la creación de un colegio oficial de Dietistas-Nutricionistas en nuestra Comunidad Autónoma en la medida en que no existe colegio equivalente de ámbito estatal, no se han creado colegios respecto de otras profesiones sanitarias previstas en la LOPS y tampoco tienen colegio profesional propio numerosas profesiones de las consideradas "reguladas" en el ámbito sanitario.

V. RECOMENDACIONES

Primera: Se recomienda que el Consejo de la Xunta de Galicia no aprube el Proyecto de Ley de Creación del Colegio Profesional de Dietistas-Nutricionistas de Galicia por cuanto constituye una barrera de entrada al ejercicio de la actividad profesional de dietista-nutricionista que no resulta proporcionada para la consecución del fin público legítimo de proteger la salud.

Segunda: En el supuesto de que la iniciativa legislativa siga adelante, se recomienda otorgar una nueva redacción al artículo 3º del Anteproyecto de Ley con el siguiente tenor literal:

Artículo 3º.- Ámbito personal

1. El Colegio Oficial de Dietistas-Nutricionistas de Galicia agrupa a los profesionales que estén en posesión del título universitario oficial de Diplomado en Nutrición Humana y Dietética, obtenido conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 443/1998, de 20 de marzo, o el título universitario oficial de Graduado en Nutrición Humana y Dietética, obtenido conforme a la Orden CIN/730/2009, de 18 de marzo, junto con otro título extranjero equivalente debidamente acreditado.



2. En el Colegio Oficial de Dietistas-Nutricionistas de Galicia podrán integrarse los profesionales que estén en posesión del título universitario oficial de Diplomado en Nutrición Humana y Dietética, obtenido conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 443/1998, de 20 de marzo, o el título universitario oficial de Graduado en Nutrición Humana y Dietética, obtenido conforme a la Orden CIN/730/2009, de 18 de marzo, junto con otro título extranjero equivalente debidamente acreditado.

Tercera: Debe hacerse referencia en el Preámbulo del Anteproyecto a la regulación del título universitario oficial de Graduado en Nutrición Humana y Dietética, omitido al aludirse únicamente a la Diplomatura.

Cuarta: En el supuesto de que la iniciativa legislativa siga adelante, se recomienda incluir un artículo 4º en el Anteproyecto de Ley, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo artículo 3 de la Ley de Servicios Profesionales, tras la reforma introducida por la Ley Ómnibus, con el siguiente tenor literal:

Artículo 4º.- Colegiación voluntaria

La colegiación en el Colegio Oficial de Dietistas-Nutricionistas de Galicia tiene carácter voluntario, sin que en ningún caso pueda considerarse la colegiación en el mismo como un requisito o condición para el ejercicio de la actividad profesional.

Quinta: El presente informe no impide la realización de un ulterior examen de la adecuación de los Estatutos del Colegio Profesional de Dietistas-Nutricionistas a los dictados de la Ley de Defensa de la Competencia, en el caso de que dicho colegio llegue a crearse.