



Lehiaren
Euskal Agintaritza
Autoridad Vasca
de la Competencia

INFORME DE LA AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA REFERENTE A LOS ESTATUTOS DEL CONSEJO VASCO DE DENTISTAS

Pleno

Dña. María Pilar Canedo Arrillaga, Presidente

Dña. Natividad Goñi Urriza, Vocal

D. Rafael Iturriaga Nieva, Vocal

Secretario: D. Ibon Alvarez Casado

Sumario:

I. ANTECEDENTES	1
II. COMPETENCIA DE LA AVC Y CONSIDERACIONES JURÍDICAS PREVIAS	1
III. CONSIDERACIONES A LA VISTA DE LA NORMATIVA DE COMPETENCIA	3
A. Funciones propias del Consejo.	3
B. Colegiación obligatoria	5
C. Honorarios	8
IV. CONCLUSIONES	9

El Pleno del Consejo Vasco de la Competencia (en adelante CVC), en su reunión del 17 de diciembre de 2013, con la composición ya indicada, ha decidido emitir el presente informe en relación con los Estatutos del Consejo Vasco de Dentistas.

I. ANTECEDENTES

1. El 12 de agosto de 2013 tuvo entrada en esta Autoridad Vasca de la Competencia (AVC) un escrito de la Dirección de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos del Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco al que se adjuntaba copia de la modificación de los Estatutos del Consejo Vasco de Dentistas (en adelante ECVD) a efectos de que se informe sobre su adecuación a la normativa vigente en materia de defensa de la competencia.

II. COMPETENCIA DE LA AVC Y CONSIDERACIONES JURÍDICAS PREVIAS

2. El presente informe se emite en virtud de la competencia que la Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia, en su artículos 3.3 y 10.n, otorga a este organismo en materia de promoción. Esta función pretende fomentar —y en la medida de lo posible garantizar— la competencia efectiva en los mercados vascos por



medio de acciones no sancionadoras, dentro de las cuales destaca la relación con las administraciones públicas.

3. La regulación de los Colegios Profesionales tiene en nuestro ordenamiento jurídico base constitucional. El artículo 36 CE establece que “la ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos.”

La premisa de la que debemos partir es que el ejercicio de las profesiones colegiadas se debe realizar en régimen de libre competencia y está sujeto en su totalidad a la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia (en adelante LDC)¹. El sometimiento a la normativa de competencia se ha puesto si cabe más de manifiesto tras las recientes modificaciones normativas que derivan de la aplicación de la Directiva de Servicios comunitaria². La normativa de colegios profesionales se basa, tanto en el Estado como en la CAE en una regulación previa a esta Directiva: la Ley estatal de Colegios Profesionales de 1974 (en adelante LCP)³ y la Ley 18/1997 de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales del País Vasco (En adelante LVC)⁴. Sin embargo existen en este momento numerosas normas estatales y autonómicas de trasposición de la Directiva que han supuesto cambios en esas normas y en consecuencia en el régimen de funcionamiento de los Colegios profesionales, fundamentalmente las conocidas como Ley Paraguas (17/2009) y Ley Omnibus (25/2009) o en la CAE la Ley 7/2012⁵.

La LVC “tiene por objeto la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas que tenga lugar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como de los colegios y consejos profesionales cuya actuación se desarrolla dentro de dicho ámbito territorial, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación básica y/o sectorial”. En su Exposición de Motivos se recoge que su regulación se realiza en ejercicio de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, pero sin perjuicio del artículo 139 de la CE. Este precepto constitucional establece que “ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.”

¹ Ley 15/2007, de 3 de Julio de Defensa de la Competencia.

² Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

³ Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales. Ley 7/1997, de 14 de abril de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales.

⁴ Ley vasca 18/1997, de Ejercicio de Profesiones Tituladas y de Colegios y Consejos Profesionales.

⁵ Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (denominada Ley paraguas) y 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 (denominada Ley Omnibus) y Ley del Parlamento Vasco, 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la directiva de servicios en el mercado interior, que modifica la Ley vasca 18/1997, de Ejercicio de Profesiones Tituladas y de Colegios y Consejos Profesionales.



4. Los Consejos profesionales, que, al contrario que los Colegios Profesionales, no son objeto de mención en el texto constitucional. Sin embargo se rigen por la misma normativa que éstos.

La Disposición Adicional Tercera de la LCP, en su redacción dada por la Ley Ómnibus, establece, en su apartado 2, que “(s)on corporaciones colegiales el Consejo General o Superior de Colegios, los Colegios de ámbito estatal, los Consejos Autonómicos de Colegios y los Colegios Profesionales.”

La LVC regula los consejos en su artículo 41 y establece que “(s)iempre que una profesión titulada disponga de organización colegial, podrá constituirse un único consejo profesional referente a aquélla, formado mediante la agrupación de los correspondientes colegios profesionales.”

El párrafo segundo establece que “(l)os Consejos profesionales gozan de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, teniendo por finalidad la suprema representación y defensa de la profesión titulada de que se trate, en congruencia con los intereses y necesidades generales de la sociedad, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma”.

5. El sometimiento de los Consejos profesionales a la normativa no se limita al texto literal de los Estatutos u otras normas del Consejo sino que se extiende a toda su actuación. Por ello, independientemente del texto de sus Estatutos, los Consejos no deberán adoptar, como tampoco los Colegios, decisiones, recomendaciones o imponer obligaciones y requisitos que limiten la competencia, dado que éstas podrían ser constitutivas de infracción en materia de defensa de la competencia⁶.

III. CONSIDERACIONES A LA VISTA DE LA NORMATIVA DE COMPETENCIA

A. Funciones propias del Consejo.

6. El artículo 41.2 de la LVC establece que los consejos profesionales gozan de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, teniendo por finalidad la suprema representación y defensa de la profesión titulada de que se trate, en congruencia con los intereses y necesidades generales de la sociedad, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

Asimismo, el artículo 42 de la misma Ley establece que son funciones propias de los Consejos profesionales:

- a) Recoger y elaborar las normas deontológicas comunes a la profesión.
- b) Aprobar y modificar sus propios estatutos y regular, de conformidad con lo dispuesto en el número 2 del presente artículo, el ejercicio de la profesión de que se trate.
- c) Dirimir en vía arbitral los conflictos que surjan entre colegios profesionales.

⁶ COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, *Informe sobre los Colegios Profesionales tras la transposición de la Directiva de Servicios*, Madrid, 2011. pp. 22 y ss.



- d) Resolver los recursos que se interpongan contra los actos de los colegios.
- e) Ejercer la potestad disciplinaria conforme al artículo 19.2.
- f) Informar los proyectos normativos que someta el Gobierno en los términos del artículo 54.
- g) Aprobar su propio presupuesto y fijar equitativamente la participación de los colegios en los gastos del consejo.
- h) Velar por un legal y adecuado ejercicio profesional, así como por un correcto funcionamiento de los colegios profesionales, teniendo como objetivo el respeto y la consecución de los derechos de los ciudadanos. Resolver quejas sobre funcionamiento de los colegios.
- i) Fomentar, crear y organizar, con carácter supletorio, instituciones, servicios y actividades que, relacionados con la profesión respectiva, tengan por objeto la promoción cultural, la asistencia social y sanitaria y la cooperación. A su vez, llevarán a cabo los conciertos o acuerdos que resulten provechosos para la profesión con la Administración y las instituciones y entidades que correspondan.
- j) Cuantas le sean atribuidas por cualquier otra legislación.

7. Dicha cuestión está recogida en los ECVD en el artículo 4.

Artículo 4.- Funciones y competencias.

Corresponde al Consejo Vasco las siguientes funciones:

- a) Coordinar las actuaciones de los Colegios Oficiales que lo integran.
- b) Representar a la profesión en su ámbito territorial y ante su Consejo General.
- c) Elaborar las normas deontológicas comunes a la profesión.
- d) Modificar sus propios estatutos de forma autónoma, según lo previsto en el los presentes Estatutos, sin más limitaciones que las impuestas por el ordenamiento jurídico.
- e) Dirimir los conflictos que puedan suscitarse entre los Colegios integrantes.
- f) Resolver los recursos que se interpongan contra los actos y acuerdos de los Colegios, conforme a lo que establezca el Título IV de los presentes Estatutos.
- g) Ejercer la potestad disciplinaria sobre los miembros del Consejo Vasco, así como sobre los componentes de las Juntas de Gobierno de los Colegios que lo integran.
- h) Aprobar su propio presupuesto.
- i) Determinar la aportación económica de los Colegios en los gastos del Consejo Vasco.
- j) Informar, con carácter previo a su aprobación por la Administración de la Comunidad Autónoma, los proyectos de fusión, absorción, segregación y disolución de los Colegios de la profesión.
- k) Ejercer las funciones que se deriven de convenios de colaboración con las Administraciones Públicas.
- l) Informar los proyectos normativos de la Comunidad Autónoma sobre las condiciones generales del ejercicio profesional y sobre las funciones, los honorarios, en aquellos supuestos en que se fijen por tarifa o arancel, y el régimen de incompatibilidades que afecten a la profesión.
- m) Realizar cuantas actividades se consideren de interés para la profesión.
- n) Elaborar y actualizar el censo de los colegiados incorporados a los Colegios oficiales del País Vasco



- o) Designar representantes de la profesión para participar en los consejos y órganos consultivos de la Administración Pública Vasca, cuando así resulte establecido.
- p) Velar para que el ejercicio profesional de los Dentistas del País Vasco se adecue a los intereses de la salud pública.
- q) Auxiliar al Consejo General en cuantas materias le solicite, relacionadas con el ámbito geográfico del País Vasco, así como ejercer las facultades que éste le delegue en la forma y en los términos en que se conceda dicha delegación.
- r) Colaborar o relacionarse con otros Organismos, tanto nacionales como extranjeros, relacionados con la profesión, tales como Escuelas de Estomatología, Facultades de Odontología, Facultades de Medicina, Federación Dental internacional, Colegios de otros países e instituciones afines sin perjuicio, en todo caso, de las competencias que en estas materias le corresponde al Consejo General.
- s) Todas aquellas otras funciones que le resulten atribuidas por la legislación vigente o los presentes Estatutos.

8. Dicho artículo excede con mucho las funciones que la LVC atribuye a los Consejos de Colegios profesionales por lo que su redacción debe limitarse estrictamente a las que les asigna la Ley. En particular deben eliminarse las letras a, b, i, j, k, m, n, o p q, r, y s. Debe modificarse asimismo la redacción de las letras d, e, i, l, para ajustarse a lo establecido en la LVC. Y debe incluirse la función asignada en la letra h del artículo 42 LVC h) que establece obliga a los Consejos a “Velar por un legal y adecuado ejercicio profesional, así como por un correcto funcionamiento de los colegios profesionales, teniendo como objetivo el respeto y la consecución de los derechos de los ciudadanos. Resolver quejas sobre funcionamiento de los colegios.”

B. Colegiación obligatoria

9. El artículo 36 CE que recoge la regulación constitucional sobre los Colegios ha sido objeto de interpretación por el Tribunal Constitucional (TC) que ha establecido que la colegiación obligatoria “solo será constitucionalmente lícita cuando esté justificada por la necesidad de servir a un interés público”⁷. El TC habilita por tanto al legislador para, si lo estima oportuno, configurar los Colegios profesionales en unos términos que pueden restringir las libertades de asociación y de elección de oficio –y en particular imponiendo la obligación de colegiación-, siempre que así se justifique por los intereses públicos vinculados a determinadas profesiones⁸.

⁷ STC 89/1989 de 11 de mayo. En el mismo sentido puede consultarse la STC 330/1994, de 15 de diciembre, que permite los Colegios de adscripción voluntaria o la STC 76/2003, de 23 de abril, que declara inconstitucional la colegiación obligatoria respecto de Colegios de los Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local por no desarrollar fines o funciones públicas constitucionalmente relevantes en relación con la ordenación de la profesión.

⁸ Véase igualmente fuera de nuestras fronteras la Sentencia del TEDH de 10 de febrero de 1983. *As. Le Compte, Van Leuven y De Meyere c. Bélgica*, o la Sentencia de 30 de junio de 1993, *Sigurdur A. Sigurjónsson c. Islandia* Serie A, número 264 declarando desproporcionada la obligación legal que se impone a un taxista afiliarse a una organización de conductores del taxi.



La *Ley Paraguas*, norma que traspone la Directiva 2006/123 de Servicios, permite excepcionalmente la colegiación obligatoria cuando concurren las siguientes circunstancias:

- que esté justificada por razones de orden público, seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente. (Artículo 12) - que la exigencia sea no discriminatoria (es decir que no resulte discriminatoria ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o del establecimiento en el territorio de la Autoridad competente). (Artículo 5)
- que sea necesaria (es decir que esté justificada por una razón imperiosa de interés general). (Artículo 5) - que sea proporcionada al fin que pretende (es decir que la colegiación sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado). (Artículo 5)
- que esté suficientemente motivada en la Ley que establezca dicho régimen. (artículo 5)

En la Comunidad Autónoma Vasca, la posibilidad de exigir la incorporación a un colegio profesional para el ejercicio de una profesión está regulada por el artículo 30.1 de la LVC. Esta disposición establece que “es requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones colegiadas la incorporación al colegio correspondiente **cuando así lo establezca la pertinente Ley**⁹. Por lo tanto tan solo se puede considerar ajustada a derecho la obligatoriedad de la colegiación cuando ésta se recoja en una norma con rango de Ley.

Además, las obligaciones de colegiación deben estar establecidas en una norma con rango de ley para poder gozar del amparo del art. 4 de LDC¹⁰.

La *Ley Ómnibus* eliminó, en general, las restricciones al acceso y al ejercicio profesional pero dejó pendiente de una normativa futura la reforma de las reservas de actividad y de la colegiación obligatoria¹¹. En este momento, el artículo 3.2 de la LCP, admite únicamente la posibilidad de requerir de forma indispensable la colegiación para el ejercicio de una profesión, cuando así lo establezca una ley estatal. No obstante, en tanto no se regulen por Ley las profesiones para las que resulte

⁹ La STC 3/2013, de 17 de enero de 2013, BOE, no 37 de 12 de febrero de 2013, sobre la ley de colegios profesionales andaluza, en la que se establece que es competencia exclusiva del Estado fijar la colegiación obligatoria y también fijar las excepciones. En idéntico sentido se ha pronunciado sobre la ley extremeña la STC 46/2013 y sobre la ley asturiana STC 50/2013.

¹⁰ El citado artículo 4 establece, bajo el epígrafe “Conductas exentas por ley”, que “sin perjuicio de la eventual aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de defensa de la competencia, las prohibiciones del presente capítulo no se aplicarán a las conductas que resulten de la aplicación de una ley.” Sin embargo, continúa diciendo el artículo “Las prohibiciones del presente capítulo se aplicarán a las situaciones de restricción de competencia que se deriven del ejercicio de otras potestades administrativas o sean causadas por la actuación de los poderes públicos o las empresas públicas sin dicho amparo legal”.

¹¹ La Disposición Transitoria cuarta de la citada norma establece que “En el plazo máximo de doce meses, el Gobierno remitiría a las Cortes Generales un proyecto de ley que determinase las profesiones para cuyo ejercicio será obligatoria la colegiación, remisión que aún no se ha materializado. 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 pueden 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.”



obligatoria la colegiación, y de acuerdo con la Disposición transitoria cuarta de la Ley Omnibus, se consolidan las colegiaciones obligatorias vigentes a su fecha de entrada en vigor. Por ello, transitoriamente, se mantiene la legalidad de situaciones de colegiación obligatoria preexistentes no establecidas en norma con el rango adecuado.

10. La Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias mantuvo de forma tácita la colegiación obligatoria existente de las profesiones sanitarias al establecer en su artículo 2.4 que “El ejercicio de una profesión sanitaria, por cuenta propia o ajena, requerirá la posesión del correspondiente título oficial que habilite expresamente para ello o, en su caso, de la certificación prevista en el artículo 2.4, y se atenderá, en su caso, a lo previsto en ésta, en las demás leyes aplicables y en las normas reguladoras de los colegios profesionales.”¹².

Previamente, el Real Decreto 2828/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General estableció en su artículo 12 que:

“Los odontólogos, competentes para realizar actividades de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación relativas a las anomalías y enfermedades de los dientes, de la boca, de las estructuras estomatognáticas y de sus anejos, que ejerzan profesionalmente en España, bien de forma ocasional bien de forma permanente y tanto en individuos aislados como de manera comunitaria, deberán estar obligatoriamente colegiados en algún Colegio Oficial de Odontólogos español, tal y como se especifica en el artículo ¹³.”

Este artículo 13 (Incorporaciones) establece en su apartado 1 que:

“Quienes pretendan realizar actividades propias de la Odontología en cualquiera de sus modalidades están obligados a solicitar, previamente al inicio de la actividad profesional, por cuenta propia o ajena al servicio de entidades públicas o privadas, la inscripción en el Colegio Profesional correspondiente a la localidad donde radique su actividad principal.”¹³

La extinta CNC sostenía que los Estatutos colegiales que se aprobasen en adaptación a los cambios legislativos deberían evitar toda referencia a esta obligación o, al menos incluir una referencia a que la obligación está establecida en una norma de rango no adecuado a la legislación y que es transitoria hasta el momento que dicha exigencia se incluya en un norma con rango de ley¹⁴. En tanto la obligatoriedad de la colegiación no se determine por una ley estatal, las disposiciones aprobadas vulnerando lo dispuesto en la ley ómnibus serían ilegales¹⁵.

11. Aunque los ECVD objeto de este informe no regulan la cuestión de la colegiación obligatoria, debería incluirse, al menos, que la facultad de la representación exclusiva

¹² BOE nº 280, de 22 de noviembre.

¹³ Artículos 12 y 13 adaptados a lo dispuesto en la Sentencia TS Sala 3ª Sección 4ª, de 25 de junio de 2001, por la que se anulan las menciones a “estomatólogos” y “Estomatología” de los arts. 2, 12 y 13 de los Estatutos Generales de los Odontólogos y Estomatólogos y de su Consejo General, aprobados por RD 2828/1998 de 23 de diciembre.

¹⁴ CNC, *op. cit.*, pág.42.

¹⁵ CNC, *op. cit.*, pág. 44.



de la profesión (Art. 4.b)) se mantiene transitoriamente, en tanto sea exigible la colegiación obligatoria, si bien este CVC es consciente que al ser esta una profesión sanitaria es muy probable que se mantenga la citada colegiación obligatoria.

C. Honorarios

12. La 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 incluyó en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales un nuevo artículo 14 con la siguiente redacción: “Artículo 14. Prohibición de recomendaciones sobre honorarios. Los Colegios Profesionales y sus organizaciones colegiales no podrán establecer baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales, salvo lo establecido en la Disposición adicional cuarta”, en la que se fija que los Colegios solo podrán elaborar criterios orientativos para los casos en los que se requiera su colaboración a efectos de la tasación de costas.

13. Dicha cuestión está recogida en los ECVD en el artículo 4.I) y 9.10.

Artículo 4.- Funciones y competencias.

Corresponde al Consejo Vasco las siguientes funciones:

(...)

j) Informar los proyectos normativos de la Comunidad Autónoma sobre las condiciones generales del ejercicio profesional y sobre las funciones, los honorarios, en aquellos supuestos en que se fijen por tarifa o arancel, y el régimen de incompatibilidades que afecten a la profesión.

Artículo 9.- Funciones del Pleno.

Corresponde al Pleno:

(...)

10. Informar sobre todas las normas que elabore el Gobierno Vasco relacionadas con el ejercicio de la profesión, y sobre las funciones, ámbitos, y honorarios que se fijen por tarifa o arancel, y el régimen de incompatibilidades.

14. Está claro que los ECVD no hacen referencia a honorarios orientativos, sino a honorarios que se fijen por tarifa o arancel, pero, dado el peligro de que se asocien unos y otros, dada la indefinición de los supuestos en los que el Gobierno Vasco pudiera regular tarifas o aranceles para una profesión como la de dentista, y dado que el artículo 42. f) de la LVC tan sólo atribuye a los Consejos la función de “Informar los proyectos normativos que someta el Gobierno en los términos del artículo 54 (“proyectos normativos que afecten a la materia que constituye el objeto de la presente ley”), se propone suprimir toda referencia a honorarios, sean del tipo que sean, y limitar la redacción de dichos preceptos a los términos de los mencionados artículos 42.f) y 54 de la LVC.



IV. CONCLUSIONES

Primera.- El ejercicio de las profesiones colegiadas se debe realizar en régimen de libre competencia y está sujeto en su totalidad a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Segunda.- La suprema representación y defensa de la profesión titulada que llevan a cabo los Consejos profesionales debe estar inspirada no solo en la defensa de los intereses de los Colegios integrados en ellos, sino igualmente en la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados, todo ello en congruencia con los intereses y necesidades generales de la sociedad.

Tercera.- La AVC, mediante el presente informe, plantea la necesaria modificación de los siguientes artículos de los Estatutos del Consejo Vasco de Dentistas: 4, 4.j) y 9.10, que se han citado a lo largo del Informe.

En Bilbao, a 17 de diciembre de 2013

**PRESIDENTE
MARIA PILAR CANEDO ARRILLAGA**

**SECRETARIO
IBON ALVAREZ CASADO**

**VOCAL
NATIVIDAD GOÑI URRIZA**

**VOCAL
RAFAEL ITURRIAGA NIEVA**