



Lehiaren
Euskal Agintaritza
Autoridad Vasca
de la Competencia

INFORME REFERENTE A LA PROPUESTA DE MODIFICACION DE LA LEY DE CREACIÓN DEL COLEGIO DE LOGOPEDAS DEL PAÍS VASCO

Sumario:

I. Antecedentes	1
II. Competencia de la AVC y consideraciones jurídicas previas.....	2
III. La Colegiación Obligatoria desde una perspectiva de competencia	4
IV. Conclusiones	7

Pleno

Dña. María Pilar Canedo Arrillaga, Presidente

Dña. Natividad Goñi Urriza, Vocal

D. Rafael Iturriaga Nieva, Vocal

Secretario: D. Ibon Alvarez Casado

El Pleno del Consejo Vasco de la Competencia (en adelante CVC), en su reunión del 16 de marzo de 2015, con la composición ya indicada, ha decidido emitir el presente informe en relación con la Ley de creación del Colegio de Logopedas del País Vasco.

I. Antecedentes

1. El 23 de febrero de 2015 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 la Ley del Colegio de Logopedas del País Vasco 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 la Autoridad Vasca de la Competencia, en su artículos 3.3 y 10.n), otorga a este organismo en materia de promoción¹. Esta función pretende fomentar 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)². El sometimiento a la normativa de competencia se ha puesto más de manifiesto tras las recientes modificaciones normativas que derivan de la aplicación de la Directiva de Servicios comunitaria³. 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) 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,

¹ Ley vasca 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia, BOPV nº 29, de 9 de febrero de 2012.

² Ley estatal 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, BOE nº 159, de 4 de julio de 2007.

³ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

⁴ Ley estatal 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.

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



fundamentalmente las conocidas como Ley Paraguas (17/2009) y Ley Ómnibus (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.”

Por ello, el Colegio de Logopedas del País Vasco está regido por lo que se establece en la LVC, en su texto vigente tras las modificaciones realizadas en 2012 para adaptarse a la normativa comunitaria. La Disposición Adicional 9ª de esta norma establece que “los artículos de esta Ley que reproducen total o parcialmente los preceptos por los que se regulan las bases del régimen de colegios profesionales se han incorporado a este texto por razones de sistemática legislativa. En consecuencia, se entenderán modificados en el momento en que se produzca la revisión de aquéllos en la normativa básica mencionada.”

4. El sometimiento de los Colegios a la normativa no se limita al texto literal de los Estatutos u otras normas del Colegio (como los reglamentos de régimen interno, los procedimientos establecidos o la normativa deontológica) sino que se extiende a toda la actuación colegial. Por ello, independientemente del texto de sus Estatutos, el Colegio no deberá adoptar 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.

⁵ Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (denominada Ley paraguas), 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 Ómnibus) 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.

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.



III. La Colegiación Obligatoria desde una perspectiva de competencia

5. 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.

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 de Euskadi, la posibilidad de exigir la incorporación a un colegio profesional para el ejercicio de una profesión está

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.



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 Ley⁹. 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 obligatoria la colegiación, y de acuerdo con la Disposición transitoria cuarta de la Ley *Ómnibus*, 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.

Por su parte, la Ley estatal 44/2003 de ordenación de las profesiones sanitarias conceptúa, en su artículo 2, a los logopedas como profesionales sanitarios¹². El

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.”

¹² Ley estatal 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, BOE nº 280, de 22 de noviembre de 2003.



artículo 4.8.a) de esta ley establece que para el ejercicio de una profesión sanitaria será necesario cumplir las obligaciones y requisitos previstos en el ordenamiento jurídico vigente y, en todo caso:

- a) Estar colegiado, cuando una ley estatal establezca esta obligación para el ejercicio de una profesión titulada o algunas actividades propias de ésta.

En consecuencia esta ley estatal no instaura la obligación de colegiarse para el ejercicio de la profesión de logopeda.

La Ley vasca 4/2006 de creación del Colegio de Logopedas, establece en su artículo 4 lo siguiente¹³:

Artículo 4. Ámbito personal.

En el Colegio de Logopedas del País Vasco **se podrán integrar** en condiciones de igualdad los siguientes profesionales:

- a) Los que hayan obtenido el título de Diplomado Universitario en Logopedia obtenida de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 1419/1991, de 30 de agosto.
- b) Los que ostenten titulación universitaria oficial equivalente a la anterior, reconocida u homologada por la Autoridad competente.
- c) Los que se encuentren en alguno de los supuestos contemplados en la Disposición Transitoria Cuarta¹⁴.

6. En la modificación propuesta de la norma la cuestión de la colegiación obligatoria se aborda mediante la inclusión de un nuevo artículo 4 bis de la Ley, del siguiente tenor literal:

¹³ Ley vasca 4/2006, de 10 de noviembre, de creación del Colegio de Logopedas, BOPV nº 224, de 23 de noviembre de 2006.

¹⁴ Cuarta.– Habilitación de profesionales.

1. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 4 de la presente Ley, excepcionalmente podrán integrarse en el Colegio de Logopedas del País Vasco los profesionales con, al menos, tres años de experiencia profesional, que hayan trabajado o trabajen en el ámbito de los trastornos de la audición, la fonación y del lenguaje y estén en posesión de algunas de las titulaciones siguientes:

- a) Título de profesor especializado en perturbaciones del lenguaje y de la audición expedido por el Ministerio competente en materia de Educación.
- b) Diploma de la especialidad de perturbaciones del lenguaje y de la audición homologado por el Ministerio competente en materia de Educación.
- c) Título universitario, licenciatura o diplomatura en ciencias de la salud o de la educación.

2. La Comisión Gestora, en funciones de Comisión de Habilitación, comprobará el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Disposición Transitoria Cuarta respecto de estos profesionales que soliciten su integración en el Colegio.

**Artículo 4 bis. Obligatoriedad de la colegiación.**

El ejercicio profesional en esta Comunidad Autónoma de las actividades para las que habilita el título universitario de Diplomado en Logopedia **requerirá la incorporación** al Colegio de Logopedas del País Vasco, sin perjuicio del respeto al principio de la colegiación única establecido en la normativa básica estatal en materia de Colegios Profesionales, de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas, y de la aplicación de la normativa de la Unión Europea.

7. La obligatoriedad de colegiación para la profesión de logopeda constituiría una restricción a la competencia y al libre ejercicio profesional y en definitiva, al derecho al trabajo constitucionalmente reconocido en el art. 35.1 C.E. Este tipo de restricciones solamente pueden encontrar fundamento legítimo en poderosas razones de interés público y de protección de bienes jurídicos que en cada caso se manifiesten como superiores frente al libre ejercicio de la profesión sujeta a colegiación obligatoria¹⁵.

No existe ley estatal que requiera la colegiación para el ejercicio de la profesión de logopeda y tampoco se ha establecido dicha colegiación obligatoria en la Ley vasca de creación del Colegio que sea previa a la prohibición expresa recogida en la Ley *Omnibus*. Esta norma mantiene la vigencia de las colegiaciones obligatorias previas a su aprobación pero tan solo permite que sean leyes estatales las que establezcan nuevas obligaciones de colegiación¹⁶.

Por ello, procede rechazar la modificación propuesta por el Colegio de Logopedas del País Vasco al resultar contraria a la Ley *Omnibus*, a la normativa de competencia y a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado¹⁷.

IV. Conclusiones

PRIMERA.- La colegiación obligatoria supone una reserva de actividad y una barrera de acceso al mercado que tan solo está permitida cuando existan

¹⁵ Con carácter formal, procede destacar el error material que supone la inclusión en dicho artículo de la Ley 15/2001, por la que se aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas, aprobada por el Parlamento de Andalucía y, por tanto, no aplicable en nuestra Comunidad. Ley andaluza 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas, BOE nº 19, de 22 de enero de 2002.

¹⁶ Véase la Disposición transitoria cuarta de la Ley *Omnibus*.

¹⁷ Ley estatal 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado. BOE nº 296, de 10 de diciembre de 2013.



intereses públicos que justifiquen la limitación, recogidos en una norma jurídica previa a la Ley *Omnibus* o una Ley estatal posterior a la misma.

SEGUNDA.- La AVC, mediante el presente informe, informa negativamente la modificación propuesta de la Ley de creación del Colegio de Logopedas del País Vasco, que inserta un nuevo artículo 4 bis por considerarla restrictiva de la competencia y contraria a Derecho.

En Bilbao, a 16 de marzo de 2015