



Informe de retorn a les aportacions a la consulta pública prèvia a l'elaboració del Projecte de decret de creació del Col·legi d'Higienistes Dentals de Catalunya

El Departament de Justícia va obrir una consulta pública prèvia, mitjançant el Portal Participa de la Generalitat de Catalunya, de l'11 de novembre a l'11 de desembre de 2020, en relació amb l'elaboració d'un Projecte de decret de creació del Col·legi d'Higienistes Dentals de Catalunya.

L'objectiu principal de la consulta ha estat conèixer el parer dels subjectes afectats per la creació del Col·legi d'Higienistes Dentals de Catalunya.

Per tal de facilitar la participació es va fer difusió de la consulta mitjançant el web del Departament de Justícia i l'enviament per correu electrònic als col·legis professionals afectats per la iniciativa.

Durant el període establert han presentat propostes les entitats següents:

1. Col·legi de Protètics Dentals de Catalunya
2. Col·legi Oficial d'Odontòlegs i Estomatòlegs de Catalunya
3. Consell de Col·legis de Metges de Catalunya
4. Col·legi de Fisioterapeutes de Catalunya
5. Federación Española de Higienistas Bucodentales (HIDES)

A continuació es resumeixen i es valoren les diferents propostes de manera enumerada:

- 1 Col·legi de Protètics Dentals de Catalunya

Consideren necessària l'aprovació de la iniciativa normativa per a poder equiparar, en l'àmbit institucional, els higienistes dentals que exerceixen a Catalunya a la resta de professions sanitàries i, a la vegada, als higienistes dentals d'altres comunitats autònomes que ja disposen de col·legi professional propi. També consideren que la creació del col·legi ajudarà a garantir el compliment de la bona pràctica i de les obligacions deontològiques de la professió, així com la protecció dels interessos i les necessitats de les persones usuàries i també ajudarà els usuaris a conèixer les competències i els serveis que poden oferir els professionals.

La modificació de la Llei 7/2006, de 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals per l'article 160 de la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, permet la creació de col·legis professionals sobre professions sanitàries que no tinguin títol universitari (disposició addicional cinquena de la Llei 7/2006), com és el cas del Col·legi d'Higienistes Dentals de Catalunya.

Els requisits per a la creació dels col·legis i les seves finalitats, a les quals es refereixen les aportacions del Col·legi de Protèctics Dentals de Catalunya, estan recollits a la Llei 7/2006, de 31 de maig. En aquest punt es valoraran les aportacions efectuades.

2 Col·legi Oficial d'Odontòlegs i Estomatòlegs de Catalunya i Consell de Col·legis de Metges de Catalunya

S'analitzen conjuntament ambdues aportacions atesa la coincidència del seu contingut.

El Col·legi Oficial d'Odontòlegs i Estomatòlegs de Catalunya i el Consell de Col·legis de Metges de Catalunya mostren la seva disconformitat a la creació del Col·legi d'Higienistes Dentals de Catalunya pels motius següents:

- a) Com a motiu formal, destaquen la manca de participació dels col·legis professionals en l'elaboració de la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient. L'article 160 de la Llei 5/2020 afegeix una disposició addicional cinquena a la Llei 7/2006, de 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals, que estableix que els professionals que exerceixen professions sanitàries reconegudes expressament per llei, titulades i regulades, poden instar la creació del col·legi professional representatiu de llur professió, amb la possibilitat de restar exempts del requisit de títol universitari que imposa l'article 37.

Consideren que aquesta manca de participació infringeix els manaments de participació ciutadana en l'elaboració de lleis i els principis de bona regulació exigits per la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. Segons el Col·legi Oficial d'Odontòlegs i Estomatòlegs de Catalunya i el Consell de Col·legis de Metges de Catalunya aquestes infraccions poden comportar la nul·litat dels actes dictats a l'empara d'una norma que eventualment es declari il·lícita.

- b) Pel que fa al contingut, el Col·legi Oficial d'Odontòlegs i Estomatòlegs de Catalunya i el Consell de Col·legis de Metges de Catalunya no comparteixen la necessitat de crear un col·legi professional d'una professió sense títol universitari perquè consideren que fugir del model dissenyat per la Llei 7/2006, de 31 de maig, comporta obrir la porta a la creació de corporacions professionals de forma gratuïta i confusa. Entenen que els interessos que representaria un col·legi poden tenir aixopluc perfecte en vehicles associatius ja existents.

En relació amb les aportacions exposades, s'ha de considerar que la disposició addicional cinquena de la Llei 7/2006, de 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals, introduïda per l'article 160 de la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient,

actualment és d'aplicació i els actes dictats en la seva empara són vàlids. Cal tenir present que aquest no és el moment ni el canal adequat per valorar quin ha estat el procediment d'elaboració de la normativa esmentada.

En el moment d'elaborar una proposta de text, la unitat promotora haurà de valorar que es compleixen els requisits establerts a la Llei 7/2006, de 31 de maig, per a la creació d'un col·legi professional.

3 Col·legi de Fisioterapeutes de Catalunya:

El Col·legi s'oposa a la creació del Col·legi d'Higienistes Dentals de Catalunya pels motius següents:

- a) Exposen que la Llei 7/2006, de 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals, estableix a l'article 37, com requisit *sine qua non* per a la creació d'un col·legi professional, que es tracti d'una professió que requereixi un títol universitari. Posteriorment, la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, introdueix una disposició addicional cinquena a la Llei 7/2006, de 31 de maig, que obre la possibilitat de crear col·legis, eximint-los del requisit del títol universitari.

Consideren que el recurs a una llei d'acompanyament dels pressupostos no és la via adequada per modificar altres lleis que no tenen a veure amb la política pressupostària de la Generalitat, i que priva el legislatiu d'un debat específic i concret com el que demanaria una modificació tan substancial de la Llei 7/2006, de 31 de maig, atès que afecta a la pròpia essència dels col·legis.

- b) Manifesten que la Llei 44/2003, de 21 de novembre, d'ordenació de les professions sanitàries, regula exclusivament com a professions sanitàries aquelles que es corresponen amb títols assimilables a graus universitaris, als seus articles 6 i 7.
- c) També exposen que la Llei 7/2006, de 31 de maig, preveu en l'article 30 i següents la institució de les associacions professionals, que precisament tenen per objecte vetllar pel bon exercici de la professió respecte dels destinataris dels serveis i per la representació i la defensa dels associats i de llur professió. El Col·legi de Fisioterapeutes manifesta que la llista d'objectius que es pretén assolir amb la iniciativa són justament aquests i, per tant, entén que no és necessària la creació d'un col·legi.

La creació del Col·legi d'Higienistes Dentals suposa pel Col·legi de Fisioterapeutes trencar un esperit legislatiu i que ha conculcat la Llei 5/2020 amb la introducció de la disposició addicional cinquena a la Llei 7/2006, de 31 de maig. Un procediment correcte de modificació normativa hagués hagut de donar compliment als manaments de participació ciutadana i als principis de bona regulació, d'acord amb la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

- d) El Col·legi de Fisioterapeutes entén que els higienistes bucals que tinguin la formació acadèmica suficient reglada podran acollir-se a algun dels col·legis professionals preexistents, la qual cosa entenen que col·lidiria amb el Col·legi d'Higienistes bucals per entendre que possiblement incorrerien en competències concurrents que portaria a la pràctica més problemes que no pas les solucions que pretén assolir.
- e) El Col·legi de Fisioterapeutes considera que admetre la creació d'aquest col·legi suposaria obrir la porta a futurs col·legis professionals sense titulació universitària, que posarien en compromís l'existència i raó de ser dels col·legis, així com posaria en entredit la funció pública que tenen assignada en bé de la comunitat de la població de Catalunya.

En relació amb les aportacions exposades pel Col·legi de Fisioterapeutes, novament s'ha de considerar que la disposició addicional cinquena de la Llei 7/2006, de 31 de maig, introduïda per l'article 160 de la Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient, actualment és d'aplicació i els actes dictats a la seva empara són vàlids.

Respecte de la referència que el Col·legi de Fisioterapeutes realitza a la Llei 44/2003, de 21 de novembre, d'ordenació de les professions sanitàries, s'ha de considerar que l'article 3 d'aquesta norma considera com professionals sanitaris els professionals de l'àrea sanitària de formació professional. L'apartat 2.a) d'aquest article 3, dins el grau superior, determina el títol de tècnic superior en higiene bucal. En el títol I es regula l'exercici de les professions sanitàries.

Segons el Col·legi de Fisioterapeutes per donar més èmfasi regula exclusivament en els articles 6 i 7 les titulacions universitàries. Si bé és veritat que aquest títol esmenta expressament, no exclusivament, les titulacions universitàries, les titulacions de formació professionals es poden enquibir perfectament en els articles 3 i 4 de principis generals.

En el moment d'elaborar una proposta de text normatiu, la unitat promotora d'aquesta iniciativa haurà de valorar, tenint en compte les aportacions recollides en aquest procés participatiu, la conveniència de crear el col·legi en relació amb els seus objectius i en relació amb la normativa vigent.

4 Federaci3n Espa1ola de Higienistas Bucodentales (d'ara endavant HIDES)

Pr3via presentaci3n de l'entitat, HIDES exposa les observacions següents:

- a) En les seves aportacions, la HIDES parteix de l'adscripci3n voluntària del professional si finalment s'arriba a crear el Col·legi d'Higienistes Dentals de Catalunya.

Manifesta que en cap cas es pot obligar a col·legiar-se als higienistes bucodentals que exerceixen la professi3n a Catalunya, d'acord amb l'article 3.2 de la Llei 2/1974, de 13 de febrer, sobre col·legis professionals, en la redacci3n que en dona l'article 5 de la Llei 25/2009, de 22 de desembre, de modificaci3n de diverses lleis per a la seva adaptaci3n a la Llei sobre el lliure acc3s a les activitats de serveis i el seu exercici. La norma determina que l'exercici d'una professi3n nom3s pot estar condicionada a la incorporaci3n a un col·legi professional si així ho estableix una llei estatal.

La disposici3n transit3ria quarta de la Llei 25/2009 estableix que, en el termini de dotze mesos des de l'entrada en vigor de la Llei, el Govern, pr3via consulta a les comunitats aut3nomes, remetrà a les Corts Generals un projecte de llei que determini les professions que, pel seu exercici, sigui obligat3ria la col·legiaci3n. Aquest mandat no s'ha complert. La Llei 25/2009 va entrar en vigor el 27 de desembre de 2009 i la norma prevista en la disposici3n transit3ria quarta encara no ha estat aprovada.

El precepte també estableix que fins l'entrada en vigor de l'esmentada llei es mantenen les obligacions de col·legiaci3n vigents. En el moment de l'entrada en vigor de la Llei 25/2009, les comunitats aut3nomes on s'exigeix la col·legiaci3n per a poder exercir la professi3n d'higienista bucodental s3n Castella-la Manxa, Madrid, Val3ncia i Galícia. Recentment, la comunitat de Castella-la Manxa va derogar aquesta obligaci3n.

- b) La HIDES recorda que fa uns anys la Generalitat de Catalunya va acordar denegar la sol·licitud de creaci3n d'un col·legi d'higienistes bucodentals. Aquesta decisi3n va ser confirmada pel Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en la sent3ncia de 30 d'abril de 2012 (recurs núm. 22/2010). Per a la HIDES, no existeixen motius per revisar la postura que va adoptar la Generalitat de Catalunya.
- c) La HIDES continua la seva exposici3n sobre la base del principi de la llibertat d'associaci3n, per despr3s manifestar que l'activitat dels col·legis professionals actualment existents s'assimila a organitzacions com la HIDES o l'Associaci3n d'Higienistes Dentals i Auxiliars de Catalunya (d'ara endavant AHIADEC) i que la creaci3n d'un nou col·legi no suposa el m3s m3nim valor afegit.

Segons la HIDES, facilitar la creaci3n de col·legis professionals constitueix *de facto* limitar el dret fonamental a la lliure associaci3n reconegut per l'article 22 de la Constituci3n espanyola. La creaci3n d'un col·legi professional no sempre està justificada i, en tot cas, és necessària la concurr3ncia d'interessos p3blics qualificats, i que la preservaci3n

d'aquests interessos no pugui obtenir-se per la via alternativa de sotmetiment de l'activitat a un control públic ordinari, de major a menor intensitat.

Per a la HIDES, és probable que la creació del Col·legi d'Higienistes Dentals de Catalunya suposi, *de facto*, un greu perjudici per a altres organitzacions de base associativa que, legítimament, assumeixin la defensa i promoció dels interessos dels higienistes bucodentals. En aquests supòsits, l'experiència demostra que l'interlocutor únic amb l'Administració acaba sent, a tots els efectes, el col·legi professional, malgrat es tracti d'una organització d'adscripció voluntària com qualsevol altra. D'aquesta manera, s'obliga als professionals (no formalment, però sí *de facto*) a pertànyer a un col·legi professional si volen fer valdre els seus interessos, amb perjudici greu a la resta d'organitzacions que, segons la HIDES, estan en posició de defensar i promoure els interessos de la professió amb la mateixa o, fins i tot, major eficàcia.

- d) La HIDES manifesta que cap dels objectius establerts en l'apartat 2 de la consulta pública prèvia (donar a conèixer les competències dels higienistes bucodentals, garantir el compliment de les bones pràctiques i les obligacions deontològiques de la professió, etc.) pot assolir-se exclusivament mitjançant la creació d'un col·legi professional. Tots aquests objectius poden aconseguir-se, amb la mateixa eficàcia, mitjançant organitzacions com la HIDES o la AHIADDEC. Si la col·legiació dels higienistes bucodentals no és, ni podrà arribar a ser, obligatòria a Catalunya, l'eficàcia de la seva actuació serà, *a priori*, la mateixa que la de qualsevol altra organització de base associativa.
- e) Segons la HIDES, la creació del Col·legi d'Higienistes Dentals de Catalunya és contrària als principis de bona regulació de l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

La iniciativa de creació d'un col·legi professional ha d'estar justificada per l'interès general, ha d'identificar les finalitats perseguides i ha de ser l'instrument més adient per garantir la consecució d'aquestes finalitats i, com ja s'ha dit, la HIDES considera que la creació del col·legi no és l'instrument més adient per aconseguir els objectius pretesos per la creació del Col·legi d'Higienistes Dentals de Catalunya, atès que l'adscripció al col·legi serà voluntària i l'eficàcia serà la mateixa que la de qualsevol altra organització de base associativa.

En atenció al principi de proporcionalitat, la iniciativa normativa ha de contenir la regulació imprescindible per a atendre la necessitat a cobrir amb la norma, i s'ha de constatar que no existeixen altres mesures menys restrictives de drets que imposin menys obligacions als destinataris. Segons la HIDES, existeixen altres mesures menys restrictives de drets, com incrementar el diàleg i la cooperació amb organitzacions ja existents o que es puguin crear en el futur, que estarien en línia amb la solució esmentada com a alternativa a la creació del col·legi.

Respecte del principi de seguretat jurídica, la HIDES considera que la creació del col·legi està lluny de ser coherent amb la resta de l'ordenament jurídic nacional i de la Unió

Europea. La Llei 2/1974, modificada per la Llei 25/2009, configura els col·legis professionals com un instrument excepcional per a la protecció dels interessos públics. Actualment, només existeixen col·legis professionals d'higienistes dentals en cinc comunitats autònomes. Segons la HIDES, la creació del Col·legi d'Higienistes Dentals de Catalunya contradiu l'esperit de l'anomenada Directiva Bolkestein (Directiva 2006/123/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior), que busca eliminar qualsevol traba que entorpeixi o impedeixi injustificadament la lliure circulació de serveis en el mercat interior.

Pel que fa a les aportacions de la HIDES, es coincideix amb la seva apreciació que, en el cas de crear-se el Col·legi d'Higienistes Dentals de Catalunya, l'adscripció del professional ha de ser voluntària, d'acord amb allò que estableix la normativa vigent.

Respecte al fet que la Generalitat en el passat va denegar la sol·licitud o iniciativa de creació d'un col·legi professional d'higienistes bucodentals, i que el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya va confirmar-ne la denegació, cal recordar que en aquell moment la denegació es fonamentava en què no es complia amb el requisit de la titulació universitària, exigida per la Llei 7/2006.

En l'actualitat, la Llei 5/2020 introdueix una disposició addicional cinquena a la Llei 7/2006, que estableix que per a la creació d'un col·legi professional s'eximeix del requisit de la titulació universitària als professionals que exerceixen professions sanitàries reconegudes expressament per la Llei, titulades i regulades. En aquest sentit, aquesta iniciativa normativa parteix d'una habilitació legal abans inexistent.

Es pren nota del plantejament que fa la HIDES sobre l'existència de fórmules de base associativa per a la defensa dels interessos de la professió i del fet que les accions que pugui realitzar el col·legi s'assimilen a les que pot realitzar o realitzen les organitzacions associatives existents. No obstant això, respecte d'aquesta qüestió, es recorda que la iniciativa per a promoure la creació del Col·legi Professional d'Higienistes Dentals de Catalunya l'ha efectuada precisament una associació, l'AHIADEC.

Respecte de la presència d'un interès o finalitat pública que justifiqui o faci necessària la creació del col·legi professional, és un aspecte que caldrà analitzar en la tramitació del decret de creació del col·legi, si escau. No obstant això, no podem oblidar que correspon al Parlament apreciar el compliment de l'interès públic, d'acord amb l'article 37.5 de la Llei 7/2006.

Contràriament a l'observació efectuada per la HIDES, cal fer constar que el fet que la col·legiació sigui voluntària no impedeix l'exercici del dret d'associació.

Totes les observacions formulades es tindran en consideració per la unitat promotora de la iniciativa en el moment d'iniciar els tràmits per a la creació, si escau, del Col·legi d'Higienistes Dentals de Catalunya.

D'acord amb el procediment per a l'elaboració de normes reglamentàries regulat a la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques, el text normatiu se sotmetrà als tràmits d'audiència i informació pública en el moment que legalment sigui procedent.

Director general de Dret i d'Entitats Jurídiques