

RESOLUCIÓN

Expte. S/DC/0573/16 SERVICIOS ODONTOLÓGICOS

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a María Ortiz Aguilar

D^a María Pilar Canedo Arrillaga

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 9 de febrero de 2021

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**), con la composición expresada, ha dictado la presente resolución en el marco del expediente sancionador S/DC/0573/16 SERVICIOS ODONTOLÓGICOS, incoado por la Dirección de Competencia (**DC**) contra el Colegio de Odontólogos y Estomatólogos de la I^a Región (**COEM**) y el Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España (**CONSEJO GENERAL**), por presuntas conductas prohibidas por los artículos 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**) y 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (**TFUE**).

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES.....	4
II. LAS PARTES	7
1. Denunciantes:.....	7
1.1. DENTAL GLOBAL MANAGEMENT S.L. (iDENTAL)	7
1.2. DENTOESTETIC CENTRO DE SALUD Y ESTÉTICA DENTAL, S.L.....	7
2. Denunciados:	9
2.1. Colegio de Odontólogos y Estomatólogos de la Iª Región (COEM).....	9
2.2. Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España	9
III. ANÁLISIS DEL MERCADO AFECTADO.....	10
1. Marco normativo.....	10
2. Caracterización del mercado	13
IV. HECHOS	15
1. Gestación de la estrategia de comunicación en 2013.....	15
2. Puesta en práctica de la campaña de publicidad “Por una odontología de calidad: Tu boca no está de oferta” entre noviembre de 2013 y marzo de 2015:	17
3. Impulso de nuevas campañas publicitarias a nivel nacional entre mayo de 2014 y mediados de 2015.	20
4. Intervenciones en medios de comunicación desde mediados de 2015 y hasta 2017 y otras actuaciones.	21
V. COMPROMISOS PRESENTADOS	24
1. Eliminación por parte del COEM y del CONSEJO GENERAL de cualquier referencia o enlace a las campañas denunciadas de sus cuentas y redes sociales.	24
2. Reporte de las actividades de comunicación y de las campañas de publicidad llevadas a cabo por las denunciadas	24
3. Comunicación del contenido de la resolución de la CNMC que pone fin al procedimiento.....	25
VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO	26
PRIMERO. COMPETENCIA PARA RESOLVER.....	26
SEGUNDO. OBJETO DE LA RESOLUCIÓN Y NORMATIVA APLICABLE ...	26
TERCERO. PROPUESTA DEL ÓRGANO INSTRUCTOR	28

CUARTO. VALORACIÓN JURÍDICA DE LOS COMPROMISOS	29
1. Sobre la terminación convencional del procedimiento	29
2. Los compromisos presentados resuelven los problemas de competencia presentados	31
QUINTO. EJECUCIÓN DE LOS COMPROMISOS Y VIGILANCIA DE SU CUMPLIMIENTO.....	36
RESUELVE.....	37
ANEXO I– PROPUESTA DE COMPROMISOS PRESENTADA POR EL COEM.	38
ANEXO II– PROPUESTA DE COMPROMISOS PRESENTADA POR EL CONSEJO GENERAL.	41

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 9 de abril de 2015, se recibió escrito de denuncia de DENTOESTETIC CENTRO DE SALUD Y ESTÉTICA DENTAL, S.L. (“DENTIX”) (folios 2 a 542¹) contra, entre otros, el Colegio de Odontólogos y Estomatólogos de la Iª Región (COEM) y el CONSEJO GENERAL de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España (CONSEJO GENERAL), por supuestas conductas prohibidas por el artículo 1 de la LDC consistentes en una actuación coordinada a través de acuerdos colegiales, campañas publicitarias y otras actuaciones desde al menos 2013 hasta 2017, constitutiva de una recomendación colectiva.
2. La DC, en el marco de lo establecido en el apartado 2 del artículo 49 de la LDC, inició una información reservada el 13 de abril de 2015 con el fin de determinar, con carácter preliminar, la concurrencia de circunstancias que justificasen la incoación de expediente sancionador.
3. DENTIX completó su denuncia aportando información mediante escritos de fecha 17 de abril (folios 543 a 560), 20 de mayo (585 a 619), 9 de junio (folios confidenciales 620 a 665), 11 de septiembre (folios 2136 a 2152), 29 de septiembre (folios 2153 a 2164), 20 de noviembre (2165 a 2180), 23 de diciembre de 2015 (folios 2181 a 2197) y 8 de abril de 2016 (3168 a 3239).
4. La DC realizó los siguientes requerimientos de información

Tabla 1: Requerimientos de información

Fecha del requerimiento	Empresa	Fecha en que se recibe respuesta	Folios
16 de junio de 2015 (folios 739 a 748)	CONSEJO GENERAL	26 de junio de 2015	760 a 1096
	COEM	30 de junio de 2015	1110 a 1399
9 de julio de 2015 (folios 1400 a 1410)	Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Asturias	20 de julio de 2015	1421 a 1611
	Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Cantabria	28 de julio de 2015	1642 a 1842
14 de julio de 2015 (folios 1411 a 1415)	DENTIX	31 de julio de 2015	1843 a 2042

5. La DC procedió, el 21 de marzo de 2016, a la devolución de cierta documentación aportada por el COEM el día 15 de marzo de 2016, por ser información no relacionada con el objeto del expediente (folios 3149 a 3151).
6. El 11 de mayo de 2017, se recibió escrito de DENTAL GLOBAL MANAGEMENT S.L., (**iDENTAL**) en el que se denunciaba también al CONSEJO GENERAL por conductas contrarias a los artículos 1 y 3 de la

¹ Siendo confidenciales los folios 2 al 65, cuya versión censurada consta en los folios 669 a 731, y también los folios 474 a 478, cuya versión censurada consta en los folios 754 a 759.

LDC mediante las que se pretendía restringir la competencia de las denominadas clínicas marquistas (folios 3245 a 3311).

7. Con fecha 17 de mayo de 2017, se realizó un requerimiento de información a los Colegios de Odontólogos de Alicante, Asturias, Cádiz, Cantabria, Castellón, Córdoba, Guipúzcoa, Huelva, Valencia, Castellón, Las Palmas, León, Málaga, Navarra, Sevilla, Tenerife, Vizcaya, al Consejo de Dentistas de Andalucía, Cataluña y País Vasco y al Colegio de Odontólogos de la VIII Región (Valladolid, Palencia, Soria, Burgos y Zamora, en adelante CODE) (folios 3675 a 3714). Las contestaciones a los requerimientos realizados se recibieron entre los días 23 de mayo y 2 de junio de 2017. En concreto, se recibió contestación de los colegios de Valencia (folios 3717 a 3718), Tenerife (folio 3722), Cádiz (folio 3725); Castellón (folio 3728 a 3731), Las Palmas (folios 3734 a 3735), Sevilla (folios 3738 a 3740), Asturias (folios 3741 a 3760), Consejo Andaluz (folio 3763), CODE (folio 3766), León (folio 3769), Guipúzcoa (folio 3772), Cantabria (folios 3775 a 3778), Navarra (folios 3781 a 3791), Alicante (folio 3794), Málaga (folios 3797 a 3799), Consejo Vasco (folio 3802), Vizcaya (folio 3805), Córdoba (folios 3810 a 3811), Huelva (folios 3814 a 3815) y Cataluña (folio 3818).
8. A la vista de la información en poder de la DC, con fecha 11 de junio de 2019 se acordó la **incoación del presente expediente sancionador** contra COEM y el CONSEJO GENERAL por conductas prohibidas en los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE (folios 3829 a 3831).
9. Con fecha 29 y 30 de julio de 2019, el CONSEJO GENERAL (folios 5338 a 5339) y el COEM (5343 a 5344), solicitaron, respectivamente, el inicio de actuaciones tendentes a la terminación convencional del procedimiento en los términos previstos en el artículo 52 de la LDC.
10. Con fecha 31 de julio de 2019, la DC acordó, a la vista de lo anterior y de conformidad con lo establecido en el artículo 39.1 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por Real Decreto 261/08, de 22 de febrero (**RDC**), el **inicio de las actuaciones tendentes a la terminación convencional** del presente procedimiento sancionador (folio 5345). Asimismo, se acordó la suspensión del plazo máximo para resolver, de acuerdo con el artículo 37.1 g) de la LDC, hasta la conclusión de la terminación convencional.
11. El 3 de septiembre de 2019, el CONSEJO GENERAL (folios 5359 a 5362) y el COEM (folios 5366 a 5368) presentaron sendos escritos con una primera propuesta de compromisos. El 15 de octubre de 2019, de conformidad con lo previsto en el artículo 39.1 del RDC, se acordó el traslado de las propuestas de compromisos presentadas por el COEM y el CONSEJO GENERAL a los interesados en el expediente, concediéndoles un plazo de 10 días para realizar alegaciones (folio 5376).

12. Con fecha 21 de octubre de 2019, la Dirección de Competencia acordó considerar, en virtud de lo dispuesto en el artículo 39.3 del RDC, que los compromisos presentados por el CONSEJO GENERAL y el COEM no resolverían adecuadamente los efectos sobre la competencia derivados de las conductas objeto del expediente. Igualmente, se requirió al CONSEJO GENERAL y al COEM, en virtud de lo dispuesto en el artículo 39.3 del RDC para que, en un plazo de diez días hábiles, presentasen nuevos compromisos que resolviesen los problemas de competencia detectados, con la advertencia de que si no los presentaran en dicho plazo se les tendría por desistidos de su petición de terminación convencional (folios 5392 a 5395).
13. El 31 de octubre de 2019, se recibieron las alegaciones de DENTIX a la propuesta de compromisos presentada (folios 5410 a 5434).
14. El 25 de noviembre de 2019, tanto el CONSEJO GENERAL (folios 5463 a 5465) como el COEM (folios 5469 a 5472) presentaron nuevas propuestas de compromisos. El 13 de diciembre de 2019, se acordó el traslado de las nuevas propuestas de compromisos a los interesados en el expediente, sin que finalmente se recibiese ninguna manifestación al respecto (folio 5846).
15. Con fecha 17 de marzo de 2020, la DC comunicó la acumulación de la suspensión del procedimiento con efectos desde el 14 de marzo de 2020, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (folios 5987 a 5988 y 5997).
16. El 16 de enero de 2020, dos particulares solicitaron ser parte interesada en el expediente, solicitud que fue denegada mediante acuerdo de la DC de 9 de junio de 2020 (folios 6005 a 6010). Dicho acuerdo fue objeto de recurso el 24 de junio de 2020, con el número de expediente R/AJ/061/20 VCB, que fue desestimado por esta Sala el 22 de septiembre de 2020.
17. El 28 de julio de 2020, la DC, de conformidad con lo previsto en el artículo 50.5 de la LDC, elevó al Consejo una **propuesta de terminación convencional** (folios 6069 a 6113).
18. Con fecha 13 de octubre de 2020, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC acordó **remitir a la Comisión Europea** la información prevista en el artículo 11.4 del Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 101 y 102 del Tratado (folio 6146).

19. La Sala de Competencia del Consejo aprobó esta resolución en su reunión de fecha 9 de febrero de 2021.

II. LAS PARTES

Son partes interesadas en el presente procedimiento las empresas y corporaciones que se relacionan a continuación.

1. Denunciantes:

1.1. DENTAL GLOBAL MANAGEMENT S.L. (iDENTAL)

iDENTAL, creada en 2014, era una compañía que prestaba servicios odontológicos, consistentes entre otros, de acuerdo con su página web corporativa en el tratamiento de colocación de implantes dentales, implantes de carga inmediata, fundas dentales, carillas dentales, coronas dentales, ortodoncia y prótesis dentales.

Contaba con una red compuesta por 26 clínicas dentales de gran tamaño en España, en las que trabajaban unos 3.000 profesionales, habiendo atendido desde su creación a más de 250.000 pacientes (folios 3325 y 3246).

IDENTAL experimentó un crecimiento en 2015 cercano al 70%, con una facturación de aproximadamente 38 millones de euros en 2015 y de 125 millones de euros en 2016 (folios 3246 a 3247).

El Boletín Oficial del Estado publicó, el 17 de septiembre de 2018, la declaración de concurso de acreedores voluntario de IDENTAL ante el Juzgado de lo Mercantil nº2 de Madrid (Concurso ordinario 829/2018)². El Boletín Oficial del Registro Mercantil también publicó el 5 de septiembre de 2018 la declaración de concurso de acreedores de IDENTAL de fecha 25 de septiembre de 2018 en el procedimiento concursal 390/2018 ante el Juzgado de lo Mercantil nº1 de Alicante³. El 6 de noviembre de 2018 se confirmó que se estaban instruyendo dos concursos de acreedores simultáneamente en dos tribunales contra la matriz del grupo IDENTAL en Alicante y Madrid.

1.2. DENTOESTETIC CENTRO DE SALUD Y ESTÉTICA DENTAL, S.L.

DENTIX es una empresa que presta servicios de colocación de implantes dentales, ortodoncia, periodoncia, endodoncia, estética y prótesis dentales de acuerdo con su página web corporativa. En el momento de interponer la denuncia, contaba con una red compuesta por más de 90 clínicas dentales

² Se puede encontrar en el siguiente [enlace](#)

³ Se puede encontrar en el siguiente [enlace](#)

propias, no franquiciadas, por toda España (folio 670). Contaba con clínicas también en Italia, México, Colombia, Chile y Reino Unido.

El 3 de diciembre de 2020, se ha publicado el auto de declaración de concurso de acreedores voluntario de varias compañías del grupo Dentix que se tramitan mediante el concurso ordinario 1305/2020 ante el Juzgado de lo Mercantil nº2 de Madrid⁴.

De acuerdo con los datos que obran en el expediente, DENTIX experimentó un crecimiento significativo de su volumen de negocios entre los años 2013 y 2016, acompañado de una también significativa expansión de sus clínicas en España, y algunos países de Europa y América Latina⁵.

VOLUMEN DE NEGOCIOS DE LA CADENA DENTIX (MILLONES DE EUROS)					
AÑO 2013	AÑO 2014	AÑO 2015	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018
AÑO	148,6	258	350	400 (previsión)	480

El número de clínicas de DENTIX pasó de 45 clínicas en 2013, a 251 clínicas en 2016 en España, Italia, México y Colombia, lo que supuso un crecimiento de un 457%.

En 2017 el número de clínicas de DENTIX ascendió a 286, incluyendo las nuevas clínicas en Chile y Reino Unido. Además, de acuerdo con los planes de expansión del grupo, se encontraba en proceso de estudio la posibilidad de introducirse en Portugal, Holanda y Perú⁶:

NÚMERO DE CLÍNICAS MUNDIALES DE LA CADENA DENTIX					
AÑO 2013	AÑO 2014	AÑO 2015	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018
41	95	150	251	286	330

⁴ Se encuentra en el siguiente [enlace](#)

⁵ Párrafo 28 de la propuesta de terminación convencional elevada por la DC de acuerdo con datos recogidos en folios 6022 a 6032 y folio 1836.

⁶ Párrafo 30 de la propuesta de terminación convencional elevada por la DC de acuerdo con datos recogidos en los folios 6022 a 6035.

2. Denunciados:

2.1. Colegio de Odontólogos y Estomatólogos de la Iª Región (COEM)

El Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de la Primera Región (COEM) es una corporación de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, que se rige por la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (LCP) y por sus propios estatutos.

Fue creado mediante las Órdenes de 13 de noviembre de 1950 y de 26 de marzo de 1952 refundidas, que aprueban el Estatuto-Reglamento para la reorganización de los Colegios Oficiales de odontólogos. Su ámbito territorial comprende la Comunidad Autónoma de Madrid y las provincias de Ávila, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo (folios 2226 y 2265 a 2306). Cuenta con más de 8.000 colegiados.

El COEM se organiza en una serie de órganos sociales, en concreto, la Asamblea General, la Junta de Gobierno, las Juntas Provinciales, y las Comisiones.

El principal órgano de decisión del COEM es la Asamblea General, a cuyas sesiones tienen el derecho y el deber de asistir todos los colegiados y se convoca con carácter ordinario una vez al año. Por su parte, la Junta de Gobierno asume la plena dirección y administración del COEM para la consecución de sus fines. Debido a su ámbito territorial, existen, además, una serie de Juntas Provinciales.

Entre las Comisiones, cabe destacar a los efectos de este expediente, la Comisión de Trabajo, que a su vez se divide en una Comisión Deontológica y una Comisión de Ejercicio Profesional. Estas Comisiones son las encargadas de tramitar aquellas cuestiones relacionadas con las orientaciones éticas y deberes profesionales de los odontólogos en el ejercicio de su profesión.

Por último, en 2012 se creó la Fundación del COEM, dedicada a la mejora de la salud bucodental de todos los habitantes de la Comunidad de Madrid.

2.2. Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España

El CONSEJO GENERAL fue creado en el año 1930 y es una corporación de derecho público. Es el órgano ejecutivo, coordinador y representativo de los colegios oficiales de Odontólogos y Estomatólogos y de los Consejos Autonómicos de acuerdo con el artículo 27 del Real Decreto 2828/1998.

Corresponden al CONSEJO GENERAL todas las funciones atribuidas por la LCP en cuanto tengan ámbito o repercusión superior al de una Comunidad Autónoma, en el ámbito de la salud estomatognática, entre las que se incluye, la ordenación

y armonización de la actuación de la profesión, la coordinación de las políticas colegiales en materia de intrusismo e ilegalidad y la información de cuantas actuaciones pudieran ser engañosas para la población.

Los órganos colegiados del CONSEJO GENERAL son la Asamblea General, el Consejo Interautonómico y el Comité ejecutivo según el artículo 47 del Real Decreto 2828/1998.

De conformidad con el artículo 50 del Real Decreto 2828/1998, al Consejo Interautonómico le compete, entre otras, la coordinación interautonómica de la política general de la organización colegial, la elaboración de proyectos a presentar a la Asamblea General, la política profesional de carácter supra-autonómico, nacional e internacional, siempre y cuando no requiera contribución personal y directa de los colegiados, la aprobación de actuaciones en materia de imagen de la profesión, la determinación de las medidas de persecución de la competencia ilícita y de las actuaciones indignas o indecorosas y la determinación de las medidas de persecución y denuncia del intrusismo y la ilegalidad (...) (art. 50 Real Decreto 2828/1998).

Por su parte, al Comité Ejecutivo le competen, entre otras, la ejecución de los acuerdos del Consejo Interautonómico y de la Asamblea, la coordinación entre los Consejos autonómicos, la preparación de los asuntos que deberán ser tratados por el Consejo Interautonómico y la promoción de medidas de imagen de la profesión, de acuerdo con el artículo 53 del Real Decreto 2828/1998.

III. ANÁLISIS DEL MERCADO AFECTADO

Las conductas denunciadas atribuidas a los Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos y al CONSEJO GENERAL afectan esencialmente a las clínicas de odontología de marca comercial que operan en el mercado de servicios odontoestomatológicos en España.

1. Marco normativo

La Ley 10/1986, de 17 de marzo, sobre odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental regula la profesión de odontólogo. El artículo 1 establece que los odontólogos tienen capacidad profesional para realizar el conjunto de actividades de prevención, diagnóstico y de tratamiento relativas a las anomalías y enfermedades de los dientes, de la boca, de los maxilares y de los tejidos anejos y se requiere una titulación universitaria para el ejercicio de su actividad profesional. Por su parte, el Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio, por el que se desarrolla lo previsto en la Ley 10/1986, regula la profesión de odontólogo, protésico e higienista dental y detalla el contenido de la Ley.

Respecto a los establecimientos donde pueden ejercer los odontólogos su profesión, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en su artículo 29.1 establece que las clínicas precisan de una autorización administrativa previa

para su instalación y funcionamiento, así como para las modificaciones que respecto de su estructura y régimen inicial puedan establecerse. El artículo 29.2 determina que la previa autorización administrativa se referirá también a las operaciones de calificación, acreditación y registro del establecimiento y el artículo 40.9 prevé la existencia de un catálogo y registro general de centros, servicios y establecimientos sanitarios en el que se recogerán las decisiones, comunicaciones y autorizaciones de las comunidades autónomas.

El Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio, también establece, en su artículo 3, que las consultas dentales estarán necesariamente organizadas, gestionadas y atendidas directa y personalmente por un odontólogo o un estomatólogo y dispondrán de un fichero de pacientes, con su historia clínica y sus radiografías, que deberá conservarse, al menos, durante cinco años tras la finalización del último tratamiento. El artículo siguiente dispone que son los odontólogos los que deben realizar los presupuestos estimativos de los tratamientos.

La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud también prevé en el artículo 26.2 que el registro general de centros, establecimientos y servicios sanitarios será de carácter público y permitirá a los usuarios conocer los centros, establecimientos y servicios, de cualquier titularidad, autorizados por las comunidades autónomas. Por su parte, el Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, establece las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios.

Conforme a lo anterior, existe normativa específica regional sobre la regulación de la prestación de determinados servicios sanitarios o los establecimientos donde pueden llevarse a cabo. Cabe mencionar a los efectos del presente expediente, el Decreto 51/2006, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, Regulador del Régimen Jurídico y Procedimiento de Autorización y Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios de la Comunidad de Madrid que establece que las clínicas dentales deben ser dirigidas por un Director Técnico titulado que asume la responsabilidad del centro, aunque la clínica pertenezca a un tercero, que no necesariamente debe ostentar un título sanitario.

La regulación es similar en otras comunidades autónomas. Así por ejemplo, el Decreto 99/2004, de 1 de octubre, por el que se regulan las clínicas dentales de la Región de Murcia, la Orden de 6 de abril de 2004, de la Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha, y la Orden SAN/949/2010, de 25 de junio, por la que se establecen las condiciones y requisitos técnicos y condiciones mínimas exigibles a los centros y servicios que desarrollen en Castilla y León, establecen similares requisitos.

Conforme a lo anterior, según la legislación actual, cualquier persona, independientemente de su profesión u ocupación, puede abrir una clínica dental. Sin embargo, la legislación específica de las comunidades autónomas exige la presencia obligatoria de, al menos, un odontólogo o médico estomatólogo para otorgar la preceptiva licencia de funcionamiento a la clínica dental.

La Organización Colegial de la Odontología y la Estomatología está constituida en España por⁷, los Colegios oficiales de Odontólogos y Estomatólogos, los Consejos autonómicos que, en su caso, pudieran organizarse dentro de las Comunidades Autónomas, y el Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España (CONSEJO GENERAL). Actualmente, existen 35 Colegios de Dentistas, 5 Consejos Autonómicos y 10 Juntas Provinciales⁸. Según el artículo 19 de los Estatutos del CONSEJO GENERAL, una de las prohibiciones de los colegiados es: *“o) Anunciar o difundir publicitariamente prestaciones de servicios que vulneren la legislación vigente o los preceptos establecidos en estos Estatutos y el Código Deontológico. ñ) Efectuar manifestaciones públicas, o a través de los medios de comunicación de cualquier naturaleza, que puedan suponer un peligro para la salud bucal o estomatognática de la población, o un desprestigio para la organización colegial, sus órganos de gobierno o para los colegiados”; y el artículo 38 de los Estatutos recoge como falta grave (folio 779) “i) Realizar publicidad profesional con riesgo para la salud o seguridad de las personas...”*.

El CONSEJO GENERAL tiene publicada una normativa sobre publicidad bucodental donde se especifica la publicidad que puede considerarse ilícita. En concreto, se recoge como publicidad bucodental desleal aquella que denigre o induzca a confusión con la identidad o los servicios de otros compañeros⁹.

Por último, en lo que se refiere a la publicidad de los productos sanitarios, dada la sensibilidad de este tipo de productos y la potencialidad para su instrumentalización en fraudes a los consumidores y usuarios simplemente mediante la utilización de mensajes, imágenes o referencias con apariencia sanitaria, terapéutica o preventiva que no se corresponden con la realidad o que no están técnica o científicamente contrastadas, el Real Decreto 1907/1996, de 2 de agosto, regula la publicidad y promoción comercial de productos, actividades o servicios con pretendida finalidad sanitaria. El objetivo principal de esta normativa es que la publicidad y promoción de productos, actividades o servicios con pretendida finalidad sanitaria se ajuste a las exigencias de veracidad, claridad e información sobre su contenido, composición, naturaleza y efectos.

⁷ De acuerdo con 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 (folios 766 a 796).

⁸ Las Juntas Provinciales pertenecientes a Regiones Odontológicas que abarcan más de una Comunidad Autónoma han solicitado su segregación, a fin de poder instar de las autoridades autonómicas correspondientes su reconocimiento como Colegio Oficial o su integración en un Colegio de ámbito autonómico ya existente o de nueva creación (Disposición Adicional Única del Real Decreto 2828/1998).

⁹ Normativa sobre Publicidad Bucodental y comentario explicativo de J. M. Buxeda Maisterra, asesor jurídico del Ilustre Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España de 1 de enero de 2003.

2. Caracterización del mercado

2.1. Mercado de producto

Según estadísticas oficiales del año 2014 publicadas por el INE¹⁰, desde la perspectiva de la demanda, el número de personas mayores de 15 años que realizan al menos una visita a un profesional de odontología (dentista, estomatólogo o higienista dental) en el periodo de un año es de aproximadamente 18 millones. El 50,3% de la población había consultado al dentista en los últimos 12 meses, según los datos de la Encuesta Nacional de Salud de 2017. De ellos, aproximadamente 1,5 millones requirieron un tratamiento de implantes dentales.

Desde el punto de vista de la oferta, el número total de profesionales dentistas del sector en España que están colegiados en activo asciende a 34.461¹¹. En cuanto al número de clínicas, a finales de 2016, momento en el que se sitúan las prácticas denunciadas, ascendían a 22.166 centros (2,5% más que en 2015¹²).

El sector distingue entre varios tipos de clínicas¹³. En primer lugar, las clínicas dentales privadas, que representan el modelo tradicional al frente de las cuales se sitúan uno o varios profesionales colegiados. En segundo lugar, las clínicas dentales de marca comercial o corporativas, caracterizadas por la prestación de servicios dentales a través de centros de titularidad propia o franquicia bajo un mismo nombre comercial, entre las que destacan por mayor número de centros, VITALDENT, DENTIX, IDENTAL, UNIDENTAL, CARESENT y DENTAL COMPANY. Por último, las clínicas de aseguradoras, pertenecientes a grupos o compañías de aseguradoras como ASISA, ADESLAS, MAPFRE y SANITAS.

De acuerdo con los precedentes de la Comisión Europea, en relación con los servicios de odontología, se puede diferenciar entre los servicios públicos y privados de odontología¹⁴. Por su parte, la autoridad de competencia del Reino Unido, *Competition and Markets Authority*¹⁵, ha distinguido entre los siguientes servicios de odontología: 1) odontología general, 2) ortodoncia, 3) endodoncias,

¹⁰ Según las estadísticas oficiales de la Encuesta Europea de la Salud 2014, publicadas por el INE.

¹¹ Página 61 de la Memoria de Actividades 2014-2018 del CONSEJO GENERAL disponible en el siguiente [enlace](#).

¹² Página 24 del Informe 2016 del CONSEJO GENERAL, disponible en su página web.

¹³ Página 3 del Informe de Quejas de 2016 disponible en el siguiente [enlace](#). Véase también las decisiones de la Comisión de la UE en los asuntos [M.8320](#) Buba/Oasis y [M.6154](#) Carlyle/Palamon.

¹⁴ Véase la nota al pie anterior.

¹⁵ Véase las decisiones de la CMA de 28 de julio de 2014 en el asunto ME/6422/14 OASIS/SMILES; de 2 de septiembre de 2015, en el asunto ME/6530/15 OASIS/TOTAL ORTHODONTICS y de 22 de marzo de 2017, en el asunto ME/6665/17 BUPA/OASIS.

4) especialistas en cirugía oral menor, 5) especialistas en odontología reconstructiva, 6) prostodoncia, 7) periodoncias e 8) implantes.

De acuerdo con lo anterior y a los efectos de este expediente, el mercado afectado por las prácticas denunciadas sería la prestación de servicios de odontología de conformidad con el código de actividades CNAE 86.23 Actividades Odontológicas¹⁶.

2.2. Mercado geográfico

El mercado geográfico de los servicios de odontología afectado por la conducta denunciada es todo el territorio español ya que las prácticas denunciadas se han aplicado en todo el territorio español.

2.3. Estructura de la oferta del mercado afectado

En 2017, existían en España 21.648 centros dentales, de los cuales las clínicas privadas siguen siendo el principal operador de la odontología en España con 20.411 centros. Las clínicas marquistas se calculan para 2017 en 852, lo que supone el 3,9% del total, y las clínicas de aseguradoras son 365, lo que supone un 1,7% del total (folios 6022 a 6035).

Según el *Observatorio Sectorial DBK*, la facturación de las cadenas marquistas/franquiciadas ascendió a 1.055 millones de euros en 2017 (folios 6022 a 6035).

Por otro lado, según el estudio Sectores “*Centros Médicos Especializados*” publicado por el *Observatorio Sectorial DBK* en 2016, las ventas de las cadenas marquistas de clínicas dentales registraron un comportamiento muy positivo, gracias al fuerte proceso de expansión de los principales operadores, lo que les ha permitido captar una parte del mercado que venían atendiendo las clínicas/consultas independientes. El volumen de negocio de este tipo de cadenas se situó en 2016 en 1.060 millones de euros, reflejando un crecimiento del 13,4% y una previsión de crecimiento para 2017 del 11,4%.

Según el citado estudio, los procesos de expansión de las cadenas marquistas de clínicas dentales dieron lugar a un fuerte aumento de la oferta de este tipo de centros en los últimos años. No obstante, a partir de 2016 se ha moderado el ritmo de crecimiento.

Este segmento presenta un alto grado de concentración, reuniendo las cinco primeras cadenas, VITALDENT, DENTIX, UNIDENTAL, CARESENT e iDENTAL, el 81% de los ingresos totales en 2018 (folios 6022 a 6035).

¹⁶ Así también se recoge en la Resolución de 19 de mayo de 2014 en el expte. [SACAN/011/10](#)
PAGINA WEB C.O.DENTISTAS TENERIFE

El 27 de Agosto de 2014, FACUA publicó un informe, en el que se denuncian diferencias de precios que llegan a alcanzar hasta un 1036% en el importe de un mismo tratamiento odontológico en función del establecimiento elegido (folios 74 a 78). No obstante, el CONSEJO GENERAL cuestionó las conclusiones de dicho estudio, por no haber tenido en cuenta otros factores como la experiencia del facultativo, la calidad de los materiales o la tecnología utilizada (folios 207 y 207) y el COEM emitió una nota de prensa y una carta solicitando la rectificación a FACUA ante las imprecisiones que contenía el estudio (folios 2795 a 2801 2804).

IV. HECHOS

Los hechos acreditados en el presente expediente relativos a las prácticas investigadas que se exponen a continuación tienen su origen en las denuncias, así como en la documentación recabada a lo largo del expediente.

1. Gestación de la estrategia de comunicación en 2013

1. El acta de la Junta de Gobierno del COEM, de 10 de octubre de 2013, señala que los gerentes del COEM anuncian una nueva campaña publicitaria (folio 2639):

5º INFORME DE GERENCIA

*Se presentan las últimas adaptaciones de la Campaña "**Dale a tu boca el valor que se merece**" para su aprobación definitiva por parte de la Junta. Se trata de una campaña pionera para el COEM con la que se quiere alertar a la población de los riesgos que puede correr al poner su salud en manos servicios que, por ofrecer precios muy bajos, puedan significar un claro deterioro de la calidad asistencial. Además se incide en dos mensajes más: "**Exige precios sin trucos**" en referencia a las publicidades que ofrecen tratamientos a muy bajo coste y que al final, a la hora de la verdad, se ven incrementados por suplementos de precios no especificados inicialmente.*

*Por último se incide una vez más en recordar al paciente que "solo el dentistas" es la persona cualificada para diagnosticar y aplicar un tratamiento adecuado. [...] **Con el fin de llegar al mayor número de población y conseguir un mayor impacto** se ha decidido difundir la campaña en el **máximo número de medios y soportes multimedia** como son: Inserciones en prensa diaria (Mundo, País y ABC), Revistas (Hoy Corazón, Maxillaris, Gaceta Dental) radio (Onda Cero, Ser y Cadena 100), Internet (Mundo y País). Además **volveremos a utilizar el autobús** como medio de publicidad exterior pero, a diferencia del año anterior que se utilizaron líneas de transporte público, este año utilizaremos un único autobús que estará durante un mes recorriendo la Comunidad de Madrid con la*

*imagen de la campaña. Por último, y con el fin de **dinamizar el mensaje en redes sociales**, se van a **elaborar tres videos** que redunden en la campaña y nos ayuden a su difusión”, (énfasis añadido).*

2. En el Acta de la Junta de Gobierno del COEM de 7 de noviembre de 2013, como asunto previo a petición de la Asociación de dentistas unidos de Fuenlabrada (DUF), ésta pone de manifiesto la situación actual del mercado tras la irrupción de determinadas cadenas dentales y solicita el apoyo del COEM para llevar a cabo un plan de comunicación basado en el lema “*Por una odontología de calidad*” y se mencionan las intenciones de las campañas publicitarias (folio 2651):

*“A petición de la Asociación de Dentistas Unidos de Fuenlabrada (DUF) se celebra una reunión con la Junta de Gobierno con el fin de poder explicar los objetivos de esta Asociación y trasladar al Colegio la colaboración que estiman oportuna. [...] Explican a la Junta **la difícil situación a la que se enfrentan**, al igual que el resto de la profesión, pero que **se ve agravada en esta zona de geográfica** del sur de Madrid por la **irrupción de cadenas dentales** que están reventando el mercado. [...]. Su petición respecto al Colegio se centra en tres puntos fundamentales: Petición del uso de la campaña por una Odontología de Calidad “dale a tu boca el valor que se merece” con el logotipo de la Asociación. Además del apoyo de la agencia de publicidad que les pueda hacer estas adaptaciones. Apoyo económico por parte del Colegio para poder abordar un plan de comunicación y publicidad en su municipio: [...].*

*Por último, **DUF solicita al Colegio asesoramiento jurídico para estar informados de las posibles acciones que pueden realizar o no frente a la competencia.**”, (énfasis añadido).*

3. El acta de 19 de diciembre de 2013 de la Asamblea General del CONSEJO GENERAL refleja que el COEM propone al CONSEJO GENERAL y al resto de colegios oficiales de dentistas llevar a cabo una campaña nacional. El COEM sugiere que la campaña sea coordinada por el CONSEJO GENERAL, pero ejecutada de forma coordinada y uniforme por cada colegio en su ámbito territorial (folio 847).

En esa misma Asamblea General se presentan los vídeos de la campaña que había desarrollado hasta ese momento el COEM “*Tu boca no está de oferta*”, y que ya era conocida por el resto de colegios de dentistas y del CONSEJO GENERAL (folio 855):

“4.2 Colegio I Región:

Presentación nuevos vídeos Campaña "Tu boca no está de oferta. El [entonces Presidente del COEM] comenta que parte de la campaña ya se presentó en el último interautonómico pero que aún estaba en desarrollo, y da paso a la intervención de los portavoces de la agencia que llevó a cabo la campaña para informar sobre las acciones realizadas en la misma e informa que el mensaje que se ha intentado transmitir a la población es que "no todos los servicios dentales son iguales", que es importante asegurarse de que el dentista es un profesional cualificado que puede dar un servicio utilizando además unos materiales de calidad, y con toda la información muy rigurosa en cuanto a precios, etc., para que no haya sorpresas.

El [entonces Presidente del COEM] comenta que los Colegios que quieran hacer uso de la publicidad de esta campaña lo pueden solicitar al Colegio de la I Región. Tendrán que hacerse cargo de algún gasto por derechos de imagen y los gastos derivados de la adaptación de los videos al Colegio solicitante. Se abre un debate sobre el éxito de las campañas publicitarias.

2. Puesta en práctica de la campaña de publicidad “Por una odontología de calidad: Tu boca no está de oferta” entre noviembre de 2013 y marzo de 2015:

4. La Junta de Gobierno del COEM de 7 de noviembre de 2013 recoge en su acta el interés por llevar a cabo la campaña publicitaria por otros colegios (folio 2653):

“7.2 Desde que el Colegio lanzara la campaña “Por una odontología de calidad” han sido varios los colegios de España que han pedido su utilización, concretamente hasta la fecha: Castellón, León, Las Palmas, Tenerife, Navarra y Málaga. [...]

Asimismo se acuerda que los colegiados que están solicitando la utilización del cartel de la campaña para piezas publicitarias propias podrán utilizarlo siempre que se especifique que la propiedad es del COEM y que no se podrá alterar ningún elemento de la imagen de la creatividad”.

5. En el Acta de la Junta de Gobierno del COEM de 17 de diciembre de 2013 se aprueba un apartada de gastos de publicidad en diferentes medios que se realizaría en los seis meses siguientes (folios 1519 y 1520). El plan publicitario del COEM incluía inserciones en televisión, radio, redes sociales e Internet, así como carteles por las calles de la Comunidad de Madrid y en los autobuses con los siguientes mensajes, entre otros:

6. En el Acta de la Junta de Gobierno del COEM de 23 de enero de 2014 (folio 2689) se recoge intención del COEM sobre el alcance la campaña publicitaria que se hace coincidir con un acontecimiento deportivo:): *“7.1 Se informa a la Junta de la renovación de la campaña de Autobús por la Comunidad de Madrid que comprenderá desde el 1 de febrero de 2014, coincidiendo con el campeonato de Pádel del Sta. Apolonia, hasta el 15 de marzo fecha en la que termina Expodental.”*
7. En el Consejo Interautonómico del 15 de noviembre de 2013, el presidente del COEM informó que ocho Colegios habían solicitado llevar a cabo la citada campaña, y propuso que en los próximos presupuestos del CONSEJO GENERAL se destinara una partida presupuestaria para que cada Colegio realizara la campaña en su territorio con su propio logotipo (folio 937).
8. En la reunión del 12 de diciembre de 2013 de la Junta de Gobierno del COEM, se da cuenta sobre las gestiones realizadas en relación con la campaña *“Por una odontología de calidad: Tu boca no está de oferta”* y se observa que el colegio de Las Palmas había aprobado las condiciones de la cesión de derechos de propiedad intelectual por parte del COEM que obligaban a que apareciera el logo del COEM (folio 2664).
9. Extensión de la iniciativa del COEM por los distintos colegios de dentistas autonómicos:

Entidad	Iniciativas	Documentación	Folios
Colegio de Dentistas de Murcia	Acciones publicitarias con los eslóganes "que no te la peguen", "no muerdas el anzuelo" y "que no te la cuelen"	Acta del Consejo Interautonómico de 24 de octubre de 2014	970
	Elaboración de un informe en que se señala que los protésicos no tienen nada que ver con la campaña publicitaria para evitar la denuncia del Colegio de Protésicos.		
	Envío de carta a los colegiados sobre la posibilidad de sancionar a los directores sanitarios de las clínicas de DENTIX que hagan publicidad	Denuncia	2164
Colegio de Dentistas de Valencia	Éxito de la campaña local "No te están contando toda la verdad"	Asamblea General extraordinaria del CONSEJO GENERAL de 20 de marzo de 2015	893
	Propuesta de realización de una campaña a nivel nacional para "desenmascarar la política de publicidad engañosa de las franquicias y compañías aseguradoras"		

Colegio de dentistas de Málaga (COEMA)	Realización de la campaña "Tu boca no esta de oferta" previa autorización del COEM	Requerimiento de información	2653 a 2654
Colegio de dentistas de Navarra (COENA)	Realización de la campaña "Tu boca no esta de oferta" previa autorización del COEM	Requerimiento de información	3781 a 3791
	Promoción a través de la cuenta de Facebook	Denuncia	354
	Posicionamiento de furgoneta con el lema de la campaña enfrente de clínica de DENTIX		
Colegio de dentistas de Santa Cruz de Tenerife (DENTEF)	Publicación de artículos de prensa en el diario La Opinión de Tenerife entre diciembre de 2013 y diciembre de 2015	Denuncia	2186
Colegio Oficial de dentistas de Las Palmas (COELP)	Lleva a cabo la campaña publicitaria aprobada por el COEM durante el primer trimestre de 2014 tras la cesión de derechos.	Acta de la Junta de Gobierno del COEM	2664 y 2653 a 2654
El Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de León (COELEON)	Publicaciones de artículos de prensa y en el portal web del Colegio desde el 16 de noviembre de 2013	Denuncia	2185
El Colegio de Odontólogos y Estomatólogos de Cantabria (ODOCAN)	Anunció en diciembre de 2013 la campaña "tu boca no está de oferta", pero no se llevó a cabo	Requerimiento de información	3778
	Cuñas de radio del 2 al 20 de diciembre de 2013: "no somos charlatanes de feria, somos profesionales de la salud; exija ser tratado por un dentista colegiado"		
Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Dentistas	Realización de la campaña "Tu boca no esta de oferta" en diciembre de 2014	Denuncia y publicación web	29 y 333 y 2170
Colegio Oficial de Dentistas de Sevilla	Realización de la campaña "Tu boca no esta de oferta" entre 2014 y 2015	Publicación web	Web dentistassevilla
Colegio Oficial de los Dentistas de Córdoba	Realización de la campaña "Tu boca no esta de oferta" desde abril de 2014	Denuncia	698, 336 a 338, 342 y 343
	Carteles en marquesinas en el centro de la ciudad	Publicación web	6022 a 6035

El Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Huelva (COEHU)	Realización durante 2014 de la campaña "Tu boca no está de oferta".	Publicación web	33
	Entrevista en la cadena COPE del presidente del Colegio de Odontólogos de Huelva el 18 de febrero de 2015	Denuncia	344
El Colegio Oficial de Dentistas de Cádiz	Realización de la campaña "Tu boca no esta de oferta" desde abril de 2014	Denuncia	34 y 345
Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Asturias (CODES)	Difusión de cuñas radiofónicas: "no somos charlatanes de feria, somos profesionales de la salud, exija ser tratado por un dentista colegiado"	Requerimiento de información	3745

3. Impulso de nuevas campañas publicitarias a nivel nacional entre mayo de 2014 y mediados de 2015.

10. El acta del Comité Ejecutivo del CONSEJO GENERAL de 8 de mayo de 2014 refleja cómo el COEM informa de la firma de un convenio con una agencia de publicidad para realizar una nueva campaña "*Cuida tu boca, cuida tu salud*" (folio 1061).

En junio de 2014, el CONSEJO GENERAL publicó en su página web la puesta en marcha durante los meses de verano de este nuevo lema en una campaña publicitaria.

11. El acta de la Junta de Gobierno del COEM de 27 de noviembre de 2014 la intención del COEM era llevar a cabo una campaña de comunicación a nivel nacional a través del CONSEJO GENERAL (folio 2854):

*"6.4 El Secretario [del COEM] informa de la reunión de la Comisión de publicidad del CONSEJO GENERAL de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos de España. Desde la Comisión se pretende realizar **una buena campaña de comunicación a nivel nacional consiguiendo así un gran impacto. Para ello las mejores agencias de España presentarán sus propuestas. En la próxima reunión de dicha Comisión se llevará a cabo la elección de la mejor candidata**", (énfasis añadido).*

12. La Asamblea General del COEM de 15 de diciembre de 2014 pone de manifiesto la coordinación de las campañas publicitarias por parte del CONSEJO GENERAL (folio 2425):

*“[...] pregunta en qué estado está y **como se van a coordinar las campañas publicitarias organizadas desde el Consejo a través de todos los colegios de España.***

Interviene el secretario e informa que la comisión del Consejo, a la cual el pertenece, se ha empezado a reunir hace 15 días y se ha decido que se utilicen los recursos que ya existen, videos promocionales que editó el COEM y el cartel del colegio de País Vasco, se calcula que para la Asamblea de Marzo lleven contenidos, gastos, y sea aprobada la nueva campaña por los Colegios Profesionales”, (énfasis añadido).

13. El COEM desarrolló otras campañas publicitarias similares bajo otros eslóganes como la campaña “*Lo barato sale caro*”¹⁷, “*Por una odontología de calidad*”¹⁸ y “*No abras tu boca a cualquier precio*”¹⁹.
14. El Col·legi Oficial d’Odontòlegs i Estomatòlegs de Catalunya en septiembre de 2015 encargó y publicó un estudio interno contrario a las cadenas *low cost* y una campaña publicitaria que contenía la recomendación “*no confíes en los tratamientos de saldo y oferta*” (folios 2140 y 2169).

4. Intervenciones en medios de comunicación desde mediados de 2015 y hasta 2017 y otras actuaciones.

15. El CONSEJO GENERAL realizó declaraciones en distintos medios de comunicación escritos sobre la asistencia sanitaria “*low cost*” y manifiesta que “*hablar de estos tratamientos puede poner en juego la salud del paciente*”. También se afirma que este tipo de servicios utiliza materiales de una calidad básica y realiza publicidad engañosa, porque no incluyen el precio final total del tratamiento (folios 109 a 112 y 3823 a 3824).
16. El Presidente del COEM también llevó a cabo distintas manifestaciones en distintos medios de comunicación (televisión²⁰, radio²¹, ...) y distintas publicaciones²² relacionadas con la fiabilidad de los servicios de determinadas cadenas de dentistas.

¹⁷ Campaña llevada a cabo por el COEM el 18 de diciembre de 2013, difundida a través de un vídeo en plataformas como YouTube y Vimeo (folio 83).

¹⁸ Campaña llevada a cabo por el COEM mediante un vídeo el 9 de enero de 2014 (folio 84).

¹⁹ Campaña realizada por el COEM en abril de 2015 (folio 2431).

²⁰ Intervención en el programa « Comando Actualidad » el 6 de mayo de 2014 (folio 85), intervención en el programa Las Mañanas de la 1 emitido el 20 de enero de 2017 (folio 3289).

²¹ Entrevista en la Cope el 21 de mayo de 2014 (folio 86); entrevista en Gestiona Radio el 10 de noviembre de 2014 (folio 87); entrevista en el programa de radio “La Aventura del Saber” el 10 de noviembre de 2014 (folio 88).

²² Artículo en La Razón de fecha 13 de febrero de 2015 (folio 90).

17. Consta en el expediente que el COEM, en diciembre de 2014 y en marzo de 2015, retiró o no permitió la publicidad de ofertas de trabajo de DENTIX para sus centros en el portal de empleo de la página web del COEM, sin justificación, mientras que sí mantenía ofertas de otras clínicas de marca comercial (folios 17 y 18). El representante de DENTIX que pretendía la colocación de los anuncios era colegiado a su vez del COEM.

Por ejemplo, el 24 de marzo de 2015, DENTIX publicó dos ofertas de empleo requiriendo odontólogos para sus clínicas pero, pese a la recepción de las ofertas de empleo, estas nunca llegaron a publicarse en la web del COEM en los días siguientes, mientras que sí que se publicaban ofertas de otras clínicas (Folios 92 a 101, 585 a 587, 591 a 607, 685, 1132 y folios 1862 a 1869).

18. El CONSEJO GENERAL intensificó las intervenciones en prensa a través de su Presidente en el 2016²³.
19. El CONSEJO GENERAL elaboró y difundió a través de un email del presidente del CONSEJO GENERAL, de 8 de marzo de 2016, a los colegios de dentistas con asunto "Argumentario-mercantilización servicios sanitarios bucodentales", en relación con las posibles intervenciones ante los medios relativas a los servicios prestados por determinadas clínicas (folio 3159)²⁴.

"Estimados amigos y compañeros:

Continuando con el tema acontecido tras las detenciones de los dirigentes de Funnydent y Vitaldent, os adjunto un Documento que hemos preparado desde el Ejecutivo, para que, si lo estimáis conveniente, y con el fin de que nuestras argumentaciones sean lo más homogéneas posibles en toda la Organización Colegial, os sirva de base para vuestras respectivas intervenciones ante los medios. En dicho Documento hacemos también algunas recomendaciones y/o advertencias que estimamos importantes. Vuelvo a reiterar la conveniencia de que seamos sumamente cautelosos en el contenido de nuestras manifestaciones, para evitar posibles consecuencias indeseables. Un cordial saludo.

[...]

Presidente".

²³ Nota de prensa de 1 de agosto de 2016 publicada en La Razón (folio 3271); nota de prensa de 2 de febrero de 2016 en el portal del Consejo de Dentistas (folio 3273) y nota de prensa de 22 de febrero de 2016 del CONSEJO GENERAL, donde se anuncian acciones de lobby para evitar la burbuja dental y promover una regulación de las franquicias que restrinja la entrada de profesionales (folio 3179).

²⁴ Este argumentario comenzó a prepararse en 2014 y se remitió a todos los Colegios por correo electrónico (folio 3156).

20. En el argumentario se pone de manifiesto la necesidad de abordar la falta de una regulación específica que controle determinados modelos de negocio (franquicias, cadenas marquistas...) cuyo único objetivo es el económico y mercantil. Sugieren utilizar nombres y menciones genéricas como **“determinadas cadenas marquistas” que “mercantilizan el sector ofreciendo ofertas de publicidad muy agresivas”** y evitar alusiones individualizadas (folio 3163). En este documento instan a los profesionales a recomendar que se desconfíe de la financiación de presupuestos en el que se da un plazo breve de tiempo para valorar las condiciones del contrato (folio 3165). Igualmente el argumentario incluye la idea de que estos modelos de negocio se aprovechan de la alta oferta de odontólogos para contratarlos en condiciones precarias.
21. Durante 2017, constan en el expediente las siguientes actuaciones y manifestaciones del CONSEJO GENERAL:
- a) entrevista al presidente del Consejo General de Dentistas en la emisora de radio Onda Cero en la que se trata el tema de la investigación a iDENTAL tras la denuncia de varios afectados y manifestó que *“se estaba aprendiendo sobre pacientes a colocar los implantes”* (folios 3292 y 3429);
 - b) programa “Las mañanas de La1”, emitido por Televisión Española (folios 3289 a 3290 y 3652); en esta intervención se intenta justificar el *“aumento escandaloso”* de las quejas y denuncias de pacientes a la irrupción en el mercado de determinadas clínicas marquistas. Además, compara las ofertas que realizan dichas clínicas a las de una ferretería y denuncia abusos económicos por parte de las mismas;
 - c) nota de prensa publicada en la web del Consejo General de Dentistas (folios 3274 a 3275 y 3612 a 3618); en ella se indica que la irrupción de las clínicas marquistas supone un riesgo para la salud, que recurren a contratos precarios y que suponen una banalización de la prestación sanitaria. Asimismo, insta a los odontólogos que prestan sus servicios en dichas clínicas a que no están obligados a aguantar dichas condiciones de trabajo y que aceptarlas supone un quebranto de los principios éticos;
 - d) nota de prensa del 16 de febrero de 2017 publicada en la web del Consejo General de Dentistas, al “Informe de quejas y reclamaciones entre 2013 y 2015” realizado por los Colegios Odontológicos (folios 3445 a 3466). En esta nota se destaca el afán de lucro de las nuevas formas de comercialización de clínicas dentales.

V. COMPROMISOS PRESENTADOS

Los compromisos propuestos por el CONSEJO GENERAL y el COEM GENERAL se encuentran en los folios 5463 a 5465 y 5470 a 5473, respectivamente, y se reproducen en el anexo que acompaña a la presente resolución. Los compromisos son en esencia coincidentes.

1. Eliminación por parte del COEM y del CONSEJO GENERAL de cualquier referencia o enlace a las campañas denunciadas de sus cuentas y redes sociales.

El COEM y el CONSEJO GENERAL se comprometen a retirar de su sede, de su página web y de sus cuentas en las redes sociales cualquier referencia o enlace a las campañas *“Tu boca no está de oferta”, “Por una odontología de calidad contra la publicidad engañosa y desleal y el intrusismo profesional” y “No abras tu boca a cualquier precio”*.

Este compromiso debe realizarse en el plazo de los quince días siguientes a la fecha de esta resolución que pone fin al procedimiento administrativo mediante terminación convencional.

El cumplimiento de este compromiso se acreditará mediante la remisión a la CNMC de un certificado del responsable de la web y de las redes sociales del COEM y del CONSEJO GENERAL en el que se acredite el cese de la publicación de cualquier referencia a dichas campañas.

La comunicación del certificado del cumplimiento de este compromiso deberá presentarse en el plazo de quince días desde que se haya procedido al cese.

2. Reporte de las actividades de comunicación y de las campañas de publicidad llevadas a cabo por las denunciadas

Tanto el CONSEJO GENERAL como el COEM, se comprometen a no realizar manifestaciones de carácter público ni promover o coordinar campañas de publicidad de las que puedan deducirse de modo directo o indirecto una preferencia por una prestación de servicio odontológico sobre otro.

El CONSEJO GENERAL y el COEM informarán de forma semestral a la CNMC del contenido de las campañas publicitarias y actividades de comunicación que hayan promovido o coordinado.

La obligación contenida en este compromiso tendrá una vigencia de dos años para ambas entidades desde la fecha de adopción de la presente resolución.

3. Comunicación del contenido de la resolución de la CNMC que pone fin al procedimiento.

A. Publicación en la página web y redes sociales

Tanto el CONSEJO GENERAL como el COEM, en un plazo máximo de quince días desde la fecha de la presente resolución, procederán a su publicación en un lugar destacado de sus respectivas páginas web y procederán a la publicación de un enlace que se dirija a la Resolución en los respectivos perfiles de las redes sociales que gestionan, en concreto, *Facebook* y *Twitter*.

El CONSEJO GENERAL y el COEM remitirán a la CNMC, en un plazo de quince días desde las publicaciones a las que se refiere el párrafo anterior, un certificado del responsable de las respectivas páginas web y redes sociales en el que se acredite que la presente resolución ha sido publicada en la página web y que se ha publicado un enlace a la misma en las redes sociales.

La publicación se mantendrá en sus respectivas páginas web y en los perfiles de sus redes sociales durante un año.

Transcurrido el año, el CONSEJO GENERAL y el COEM remitirán a la CNMC, en un plazo de quince días, un certificado del responsable de las respectivas páginas web y redes sociales en el que se acredite el cumplimiento de este compromiso.

B. Comunicación a los Colegios Profesionales por parte del CONSEJO GENERAL

El CONSEJO GENERAL comunicará por escrito a los distintos colegios profesionales, el contenido íntegro de la presente resolución en el plazo de dos meses desde la fecha de la resolución.

No obstante lo anterior, en el plazo de un mes desde la fecha de la presente resolución, el CONSEJO GENERAL remitirá a la CNMC el borrador de la comunicación que pretende enviar a los colegios profesionales.

En un plazo máximo de quince días desde la realización de dicha comunicación, el CONSEJO GENERAL remitirá a la CNMC un certificado donde conste que esta se ha completado.

C. Comunicación a los colegiados por parte del COEM

El COEM comunicará a los colegiados de forma individualizada, mediante correo electrónico o en su caso por correo ordinario, el contenido íntegro de la presente resolución en el plazo de dos meses desde la fecha de la presente resolución.

No obstante lo anterior, en el plazo de un mes desde la fecha de la presente resolución, el COEM remitirá a la CNMC el borrador de la comunicación que pretende enviar a los colegiados.

En un plazo máximo de quince días desde la realización de dicha comunicación, el COEM remitirá a la CNMC un certificado donde conste que esta se ha completado.

D. Gestión de la bolsa de empleo por parte del COEM

El COEM gestionará su bolsa de empleo bajo el principio de neutralidad, negando únicamente la publicación de aquellas ofertas de empleo que (i) no sean realizadas por un odontólogo colegiado, (ii) incurran en algún tipo de discriminación o (iii) resulten ilícitas o denigratorias para los odontólogos y estomatólogos.

A tal efecto, el COEM enviará a la CNMC un informe sobre el funcionamiento de la bolsa de empleo cada seis meses.

La obligación contenida en este compromiso tendrá una vigencia de dos años a contar desde la fecha de la presente resolución.

VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. COMPETENCIA PARA RESOLVER

De acuerdo con el artículo 5.1.c) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), compete a la CNMC *“aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia”*.

El artículo 20.2 de la misma ley atribuye al Consejo la función de *“resolver los procedimientos sancionadores previstos en la Ley 15/2007, de 3 de julio”* y de acuerdo con el artículo 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, *“la Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio”*.

En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

SEGUNDO. OBJETO DE LA RESOLUCIÓN Y NORMATIVA APLICABLE

La presente resolución tiene por objeto resolver sobre la propuesta de terminación convencional, elevada a esta Sala por la DC el 28 de julio de 2020, del procedimiento S/DC/0573/16 SERVICIOS ODONTOLÓGICOS sobre los hechos descritos en el apartado IV de la presente resolución.

Este modo de terminación del procedimiento encuentra su regulación específica en materia de derecho sancionador por prácticas restrictivas de la competencia en el artículo 52 de la LDC, precepto que dispone lo siguiente:

- “1. El Consejo de la Comisión Nacional de [los Mercados y] la Competencia, a propuesta de la Dirección de [Competencia], podrá resolver la terminación del procedimiento sancionador en materia de acuerdos y prácticas prohibidas cuando los presuntos infractores propongan compromisos que resuelvan los efectos sobre la competencia derivados de las conductas objeto del expediente y quede garantizado suficientemente el interés público.*
- 2. Los compromisos serán vinculantes y surtirán plenos efectos una vez incorporados a la resolución que ponga fin al procedimiento.*
- 3. La terminación del procedimiento en los términos establecidos en este artículo no podrá acordarse una vez elevado el informe propuesta previsto en el artículo 50.4”.*

Este precepto se desarrolla en el artículo 39 del RDC y en la Comunicación sobre terminación convencional de expedientes sancionadores adoptada por la extinta CNC, cuyo apartado 24 incluye los criterios de valoración que debe tener en cuenta esta Sala para observar el cumplimiento de los objetivos que se persiguen con la propuesta de compromisos.

Por tanto, en este expediente corresponde a la Sala de Competencia decidir, sobre la base de la propuesta elevada por la DC, si se cumplen los requisitos previstos en la normativa de defensa de la competencia para proceder a la terminación convencional. De conformidad con la Comunicación de la CNC sobre terminación convencional de expedientes sancionadores, los compromisos deben ser de tal naturaleza que resuelvan la situación anticompetitiva analizada, de forma que deben establecerse garantías sobre el comportamiento futuro de los supuestos infractores y mitigar o resolver los efectos perniciosos de las conductas anticompetitivas.

Un incumplimiento de los compromisos pactados podría dar lugar a un procedimiento sancionador, en virtud de lo establecido en los artículos 62 de la LDC y 21.4 del RDC, así como a la imposición de multas coercitivas encaminadas a forzar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en el acuerdo de terminación convencional.

Además, dadas las características del mercado analizado y del ámbito de aplicación de las comunicaciones objeto del expediente a todo el territorio nacional, las conductas son susceptibles de tener un efecto apreciable sobre el comercio interior de la Unión Europea, lo que determina la aplicación del artículo

101 del TFUE²⁵. La conducta afecta a una parte relevante del mercado interior lo que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de los tribunales de la Unión Europea, determinaría por sí la aplicación del artículo 101 del TFUE a las prácticas objeto de este expediente²⁶.

TERCERO. PROPUESTA DEL ÓRGANO INSTRUCTOR

La DC considera que las actuaciones denunciadas llevadas a cabo por el CONSEJO GENERAL y el COEM, recogidas en el apartado IV de esta resolución, podrían constituir comportamientos coordinados y recomendaciones colectivas²⁷ susceptibles de dificultar la prestación de servicios odontológicos por parte de las clínicas de marca comercial y generar un efecto expulsión de este modo de prestación, lo que podría resultar contrario a los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE.

La DC señala que, si bien los Colegios profesionales deben velar por la adecuada prestación de servicios de acuerdo con las funciones encomendadas, su actuación en todo caso se ve sometida a ciertos límites (entre ellos los que impone la LDC y el TFUE) por ello, sobre la base de las competencias y funciones que tienen atribuidas en sus estatutos y fundándose en datos reales y objetivos en relación con las actuaciones concretas de una clínica o clínicas concretas e individualizadas que puedan verse afectadas por una determinada problemática, los colegios pueden adoptar las medidas que correspondan legalmente respecto de las mismas, pero no de forma generalizada ni correlacionada con un determinado modelo de prestación de servicios.

Habiendo solicitado las partes, con fecha 29 de julio de 2019, la terminación convencional, la DC considera que los compromisos presentados solucionan adecuadamente los problemas de competencia identificados en relación con cada una de las conductas que dieron lugar a la incoación del presente expediente sancionador y salvaguardan el interés público. Por ello, la DC propone al Consejo de la CNMC que resuelva la terminación convencional del presente expediente, declarando adecuados y vinculantes los compromisos presentados por el CONSEJO GENERAL y el COEM, con fecha 25 de noviembre de 2019, contenidos en los Anexos I y II de esta Resolución, quedando estas corporaciones obligadas a su cumplimiento.

²⁵ Apartado 78 de las Directrices relativas al concepto de efecto sobre el comercio contenido en los artículos 101 y 102 del TFUE.

²⁶ Ver, por todas, la Sentencia del TJUE de 19 de febrero de 2002, en el asunto C-309/99, Wouters, apdo. 95.

²⁷ En el sentido de la resolución de la CNMC de 17 de diciembre de 2015, Expte. S/0299/10, *Consejo Colegios Odontólogos y Estomatólogos*, FJ SEXTO.

CUARTO. VALORACIÓN JURÍDICA DE LOS COMPROMISOS

1. Sobre la terminación convencional del procedimiento

La terminación convencional solicitada pretende poner fin al expediente solucionando los problemas de competencia detectados, relacionados con las actuaciones denunciadas llevadas a cabo por el CONSEJO GENERAL y el COEM, referidas en el apartado IV de esta resolución.

Como se indica en la Comunicación sobre terminación convencional, el objeto de la terminación convencional es doble. Por un lado, se busca lograr un restablecimiento rápido de las condiciones de competencia que se han puesto en riesgo con las conductas restrictivas detectadas, mediante unos compromisos que resuelvan los problemas de competencia o eliminen las restricciones de competencia injustificadas, salvaguardando el bienestar de los consumidores y el interés público. Por otro lado, permite cumplir con el principio de eficacia administrativa, posibilitando una utilización más adecuada de los recursos de la

CNMC, al facilitar una reducción de los trámites de instrucción y un acortamiento de los plazos de resolución del expediente sancionador en el que se acuerda la terminación convencional.

Así pues, siguiendo lo dispuesto en la Comunicación de la CNC sobre terminación convencional y a efectos de considerar la pertinencia de utilizar esta vía de finalización del procedimiento, ha de valorarse, en primer lugar, como se ha indicado, que la misma permita, además del ahorro de trámites y acortamiento de plazos, una rápida implementación de los remedios que ponga fin a la situación de restricción de la competencia detectada. En el presente expediente, se trataría de poner fin de forma inmediata, e impedir en el futuro, la posible generación por parte de los colegios de odontólogos de una percepción distorsionada sobre el modelo de prestación de las clínicas de marca comercial o un posible efecto de expulsión de las mismas del mercado.

Adicionalmente, la Comunicación hace referencia a diversos factores de procedimiento y de carácter sustantivo que la dirección de instrucción debe sopesar para adoptar esa decisión de inicio. Los factores procedimentales²⁸ se refieren a la forma, momento y contenido de la solicitud de terminación convencional. Por su parte, los aspectos sustantivos²⁹ se refieren al tipo de conducta investigada, a la irreversibilidad de su impacto en el mercado y a la existencia de infracciones similares previas cometidas por el solicitante.

²⁸ Recogidos en el párrafo (22) de la Comunicación de terminación convencional de expedientes sancionadores de la CNC.

²⁹ Recogidos en el párrafo (23) de la Comunicación de terminación convencional de expedientes sancionadores de la CNC.

En relación con las cuestiones de procedimiento, se ha constatado, de acuerdo con la propuesta de la DC, que (i) el solicitante se puso en contacto previo con la DC para explorar la posibilidad de la terminación convencional del expediente sancionador; (ii) la solicitud se produjo antes de la notificación del pliego de concreción de hechos y por lo tanto con carácter previo a la finalización del plazo de alegaciones al mismo; y que (iii) la solicitud contiene las líneas generales de los compromisos que el presunto infractor estaría dispuesto a presentar, así como una justificación de por qué estos compromisos se consideran adecuados y suficientes para posibilitar la terminación convencional del expediente sancionador.

En cuanto a los aspectos sustantivos, la DC señala en su propuesta que (i) se trata de una conducta que no se agota en sí misma, con lo que se satisface uno de los requisitos señalados en la Comunicación y (ii) no puede considerarse que las conductas hayan afectado a una parte significativa del mercado, ni que hayan tenido efectos irreversibles. En relación con ello, esta Sala considera que, de acuerdo con la información que obra en el expediente, no se ha acreditado lo contrario, como se constatará en la valoración de cada uno de los compromisos.

Respecto al requisito de que los incoados no hayan sido declarados anteriormente por la CNMC, ni por otra autoridad de competencia, responsables de una práctica prohibida por conductas similares, cabe señalar que, aunque es cierto que otras autoridades regionales de competencia se han pronunciado respecto a comportamientos similares de los colegios oficiales de estomatólogos de sus respectivas comunidades relacionados con las cadenas marquistas de dentistas (entre otros, el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Álava³⁰, y el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Cataluña (COEC)³¹), en ambos casos se han finalizado los expedientes con terminaciones convencionales, sin que se haya declarado la existencia de infracciones contrarias a la LDC.

En particular, el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Álava fue investigado por llevar a cabo la campaña publicitaria "*No muerdas el anzuelo*", finalizando el procedimiento mediante un acuerdo de terminación convencional al estimar la Autoridad Vasca de Competencia que los compromisos presentados por el Colegio suponían la paralización de la campaña publicitaria y garantizaba suficientemente el interés público.

Por su parte, la Autoridad Catalana de Competencia investigó la campaña de publicidad "*No piques*" realizada por el COEC que formaba parte de un plan estratégico a largo plazo que tenía como objetivo concienciar a la población de los riesgos para la salud de los tratamientos dentales de bajo coste, "*de saldo y*

³⁰ Resolución de la Autoridad Vasca de Competencia de 27 de octubre de 2015, en el expte. 1/2015, *Colegio de Dentistas de Álava*.

³¹ Resolución de la Autoritat Catalana de la Competencia de 4 de octubre de 2017, en el expte. 54/2013, *Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Cataluña (COEC)*.

oferta”, estructurado a través de su página web, anuncios en radio y televisión, vinilos en los autobuses y pósteres en la entrada de la sede del COEC. Al igual que en el caso vasco, se inició un procedimiento de terminación convencional cuyo acuerdo de finalización incluyó como compromisos del COEC la retirada total de la campaña de publicidad “*No piques*”.

Otros expedientes de la autoridad de competencia nacional y las autonómicas en los que se han investigado algunos colegios oficiales de dentistas, y en concreto imputado al CONSEJO GENERAL, tenían por objeto prácticas distintas a las investigadas en este expediente, ya que afectaban a los profesionales protésicos dentales³².

Por ello, debe tomarse en consideración que la solicitud de esta terminación convencional permite un ahorro de trámites de instrucción, a fin de posibilitar una rápida implementación de los remedios que ponen fin a la situación de restricción de la competencia detectada, y que aún no se ha evacuado el pliego de concreción de hechos (PCH).

2. Los compromisos presentados resuelven los problemas de competencia presentados

Como se ha indicado, el artículo 52 de la LDC exige que los compromisos presentados por parte de los presuntos infractores resuelvan los efectos negativos sobre la competencia derivados de las conductas objeto del expediente, y que quede garantizado suficientemente el interés público. A su vez, la Comunicación sobre terminación convencional dispone en su apartado 24 lo siguiente:

“Por otra parte, de cara a la aceptación de los compromisos propuestos, y a los efectos de que se cumpla el requisito legal de que los compromisos resuelvan los efectos sobre la competencia, la CNC valorará que las propuestas cumplan los siguientes requisitos:

- *Los compromisos presentados efectivamente resuelvan de manera clara e inequívoca los problemas de competencia detectados.*
- *Esos compromisos puedan implementarse de manera rápida y efectiva.*
- *La vigilancia del cumplimiento y de la efectividad de los compromisos sea viable y eficaz.”*

A juicio de esta Sala, las posibles distorsiones sobre la competencia derivadas de las prácticas analizadas en el expediente son resueltas de forma inmediata,

³² Ver la resolución de la CNMC de 17 de diciembre de 2015, en el expte. [S/0299/10](#), Consejo de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos.

clara e inequívoca por los compromisos presentados. Asimismo, los compromisos están en línea con los presentados por otros colegios profesionales en los expedientes autonómicos frente a la AVC y la ACCO, antes mencionados.

Únicamente DENTIX ha realizado alegaciones a los compromisos presentados por los denunciados. DENTIX alegó que los primeros compromisos eran insuficientes y que debían ampliarse en el sentido de comprometer a los denunciados a evitar cualquier género de manifestaciones públicas y comunicaciones a los colegiados o terceros en las que se tome partido por un determinado modelo empresarial o se hable de los mismos de modo genérico vinculándolos a connotaciones negativas no individualizadas. Dichas alegaciones fueron tenidas en consideración en los segundos compromisos presentados por las partes respecto de los que DENTIX no formuló ninguna alegación.

A. Eliminación por parte del COEM y del CONSEJO GENERAL de cualquier referencia o enlace a las campañas denunciadas de sus cuentas y redes sociales

Esta Sala considera que lo esencial de este expediente, además de la cesación inmediata de actuaciones y manifestaciones públicas como las aquí analizadas, es la eliminación de cualquier referencia a las campañas publicitarias e intervenciones públicas que pudieran ser restrictivas de la competencia, así como los posibles enlaces que pudieran favorecer el acceso a las mismas.

Por ello, se considera adecuado para el fin perseguido el compromiso de impedir la difusión de estas a través de los medios de comunicación y las redes sociales a través de las cuales se dio difusión a las mismas, así como la eliminación y/o limitación de referencias o enlaces al contenido de las campañas y manifestaciones públicas relacionadas, estén o no albergadas en dominios pertenecientes o controlados por los colegios profesionales incoados.

Esta medida pretende garantizar que las redes sociales de las incoadas no constituyen un medio de difusión de las campañas publicitarias desarrolladas objeto de este expediente.

B. Reporte de las actividades y campañas de comunicación llevadas a cabo por las denunciadas

Tanto el Consejo como el COEM se comprometen a no realizar manifestaciones de carácter público ni promover o coordinar campañas de publicidad de las que puedan deducirse de modo directo o indirecto una preferencia por una prestación de servicio odontológico sobre otro. El reporte semestral a la CNMC del contenido de las campañas publicitarias y actividades de comunicación que haya promovido o coordinado permitirá el seguimiento del compromiso anterior, así como favorecer la vigilancia del cumplimiento de esta resolución.

Se considera el periodo de dos años como el periodo mínimo adecuado para poder garantizar el cumplimiento de los mismos y permitir el posible desarrollo de las clínicas marquistas en condiciones de competencia con el resto de clínicas de servicios odontológicos.

En todo caso, en relación con este compromiso, conviene recordar que el control específico de la publicidad de los productos y servicios sanitarios corresponde a determinados organismos de la Administración Pública distintos a la CNMC conforme a la legislación aplicable³³.

En concreto, la regulación especial relativa a la publicidad en materia de servicios y productos sanitarios³⁴, atribuye a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, el control de la publicidad de los productos sanitarios.

Igualmente, también existe una asociación que vela por la publicidad en general: la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (AUTOCONTROL). Así, tanto los colegios de dentistas como empresas dedicadas a la prestación de servicios odontológicos han acudido a AUTOCONTROL en distintas ocasiones en relación con las campañas publicitarias de unas y otras³⁵.

La supervisión de la CNMC del cumplimiento de los compromisos se limitará a valorar los aspectos de las campañas de publicidad o manifestaciones públicas que guarden relación con las prácticas investigadas en el marco de este expediente sancionador.

³³ Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa; la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad (LGP); la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (LCD) y la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA).

³⁴ Art.80 del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, y Art. 38 del Real Decreto 1591/2009, de 16 de octubre, por el que se regulan los productos sanitarios

³⁵ Así, por ejemplo, en 2012 AUTOCONTROL dictó varias resoluciones declarando la publicidad emitida por las clínicas dentales contraria al art.14 del Código de Conducta Publicitaria por tratarse de publicidad engañosa, al generar falsas expectativas en los consumidores acerca del precio promocionado en la publicidad (Resolución de AUTOCONTROL de fecha 2 de agosto de 2012, que analizaba la difusión de publicidad de "Empastes a 1 euro" realizada por CLÍNICAS DENTUS (folios 3069 a 3072) y Resolución de AUTOCONTROL de fecha 8 de noviembre de 2012, por la difusión de la publicidad de DENTIX "Implante Dental a 249€" (folios 2230 y 3098 a 3104). Asimismo, en 2014, AUTOCONTROL anuló las campañas publicitarias de varias clínicas dentales por vulnerar el Código Ético de Confianza Online y el Código de Conducta Publicitaria de AUTOCONTROL en relación con la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, al tratarse o bien de publicidad engañosa o bien de publicidad prohibida por tratarse de productos sanitarios que sólo pueden ser utilizados por profesionales sanitarios (folios 3064 a 3068, 3077 a 3094).

Conforme a lo anterior, esta Sala considera, el compromiso propuesto adecuado para el fin perseguido.

C. Comunicación del contenido de la resolución de la CNMC que pone fin al procedimiento

a) Publicación en la página web y redes sociales

La publicación inmediata tanto por el CONSEJO GENERAL como por el COEM de la resolución que pone fin al procedimiento mediante terminación convencional en un lugar destacado en sus respectivas páginas web y en sus respectivos perfiles en las redes sociales permitirá hacer público el compromiso de las incoadas respecto al contenido de la Resolución, llegando al mismo público y por el mismo canal que las campañas cuestionadas.

La publicación de la presente resolución se podrá realizar facilitando el título de esta y el enlace correspondiente en la página web de la CNMC y se mantendrá publicada en sus respectivas páginas web durante un año.

La publicación de la presente resolución con el contenido de las conductas realizadas servirá como disuasión de la reiteración de las conductas en el futuro, así como hacer público el compromiso con el contenido de dicha resolución, lo cual facilita la vigilancia de la misma a través de terceros que detecten posibles incumplimientos.

Conforme a lo anterior, esta Sala considera adecuado el compromiso propuesto para el fin perseguido.

b) Comunicación a los Colegios Profesionales por parte del Consejo

La comunicación por parte del CONSEJO GENERAL a los distintos colegios profesionales del contenido íntegro de la presente resolución en el plazo de dos meses desde la fecha de la presente resolución permitirá conocer a dichos colegios la repercusión de las acciones desarrolladas, de manera que se tenga presente la actuación de la CNMC a la hora de proponer acciones similares en el futuro y se garantice la seguridad jurídica en cuanto a la interpretación de este tipo de actuaciones bajo la normativa de defensa de la competencia.

Asimismo, este compromiso permitirá a los colegiados conocer de forma directa la valoración por parte de la CNMC de las actuaciones llevadas a cabo por el CONSEJO GENERAL, lo que se considera que motivará a los colegiados a abstenerse de colaborar con manifestaciones y campañas que pudieran llevarse a cabo en las que se puedan realizar alegaciones en contra de un modelo asistencial odontológico específico o que privilegie un modelo asistencial frente a otro.

Por tanto, esta Sala considera el compromiso propuesto adecuado para el fin perseguido.

c) Comunicación a los colegiados por parte del COEM

Asimismo, debido a la difusión que, entre los colegiados del COEM, tuvieron las campañas de publicidad llevadas a cabo, es necesario que el propio COEM comunique a sus colegiados de forma individualizada, mediante correo electrónico o en su caso por correo ordinario, el contenido íntegro de la Resolución, como medida disuasoria a la reiteración de dichas conductas.

Al igual que en el compromiso anterior, la comunicación a los colegiados por parte del COEM permitirá conocer la valoración por parte de la CNMC de las actuaciones llevadas a cabo por el COEM, garantizando el principio de seguridad jurídica.

Asimismo la comunicación de la resolución actuará de advertencia sobre las consecuencias derivadas de la realización de similares manifestaciones públicas y la participación en campañas que tengan por objeto o puedan denigrar un determinado modelo empresarial de prestación de servicios odontológicos o lo vincule a connotaciones negativas no individualizadas.

Como en el caso anterior del CONSEJO GENERAL, esta Sala considera el compromiso propuesto adecuado para el fin perseguido.

d) Gestión de la bolsa de empleo por parte del COEM

De acuerdo con el compromiso ofrecido, el COEM gestionará su bolsa de empleo bajo el principio de neutralidad, negando únicamente la publicación de aquellas ofertas de empleo que (i) no sean realizadas por un odontólogo colegiado, (ii) incurran en algún tipo de discriminación o (iii) resulten ilícitas o denigratorias para los odontólogos y estomatólogos.

La remisión de un informe semestral sobre el funcionamiento de la bolsa de empleo del COEM permitirá comprobar si se está dando igualdad de trato a las ofertas de empleo recibidas. Asimismo, tanto el informe periódico semestral como la publicidad de este compromiso y su conocimiento por parte de posibles anunciantes, permitirá vigilar si se están denegando determinadas ofertas de empleo por motivos diferentes a los expuestos.

Con este compromiso se pretende evitar el posible uso anticompetitivo de la bolsa de empleo que pudiera hacer el COEM mediante la estrategia de cancelar las ofertas de trabajo de clínicas marquistas concretas.

Por tanto, esta Sala considera el compromiso propuesto adecuado para el fin perseguido.

e) Vigencia de los compromisos

Tanto el CONSEJO GENERAL como el COEM ofrecen un plazo de dos años para la duración de la vigilancia de estos compromisos. Esta Sala considera el

periodo de dos años como el periodo mínimo adecuado para poder garantizar el cumplimiento de estos compromisos y verificar el correcto funcionamiento de la bolsa de empleo del COEM.

En consecuencia, la Sala de Competencia coincide, por tanto, con el criterio de la Dirección de Competencia que ha propuesto la terminación convencional del presente procedimiento, al considerar que los compromisos pueden resolver de manera clara e inequívoca los problemas de competencia detectados, que dichos compromisos pueden implementarse de manera rápida y efectiva y que la vigilancia del cumplimiento y efectividad de los mismos es verificable de una forma viable y eficaz.

QUINTO. EJECUCIÓN DE LOS COMPROMISOS Y VIGILANCIA DE SU CUMPLIMIENTO

Los compromisos del CONSEJO GENERAL y el COEM de fecha 25 de noviembre de 2019 se adjuntan como ANEXO a la presente propuesta.

Quedarán obligados a su cumplimiento el CONSEJO GENERAL y el COEM y para garantizar el adecuado cumplimiento de los compromisos, a efectos de vigilancia, el CONSEJO GENERAL y el COEM deberán:

- Comunicar a la CNMC el contenido de sus campañas publicitarias cada seis meses a comenzar desde la fecha de esta resolución, durante un plazo de dos años a contar desde la misma fecha.
- Remitir a la CNMC un certificado del cumplimiento de la obligación de publicar esta resolución en sus respectivas páginas web y un enlace a esta resolución en las redes sociales que gestionen (Twitter y Facebook, en ambos casos).
- Remitir a la CNMC un certificado de la permanencia de la publicación de esta resolución en las páginas web y del enlace en las redes sociales durante un año, en el plazo de quince días tras el transcurso de dicho periodo de un año.
- Remitir a la CNMC un certificado del cumplimiento de la obligación de comunicar a los distintos colegios profesionales, en el caso del CONSEJO GENERAL, y a los profesionales colegiados, en el caso del COEM, el contenido íntegro de esta resolución en los plazos indicados en los compromisos recogidos en los anexos.
- El borrador de la comunicación a la que se refiere el párrafo anterior será remitido con carácter previo a la CNMC, conforme se establece en los compromisos recogidos en los anexos, en el plazo de un mes desde la notificación de la Resolución.

- En el caso del COEM, remitir a la CNMC un reporte informativo sobre el funcionamiento de su bolsa de empleo con carácter semestral desde la fecha de la Resolución y durante un plazo de dos años.

En virtud de lo expuesto, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC,

RESUELVE

Primero. Acordar, al amparo de lo previsto en el artículo 52 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, la terminación convencional del expediente sancionador S/DC/0573/16 SERVICIOS ODONTOLÓGICOS declarando adecuados y vinculantes los compromisos presentados por el Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Médicos Estomatólogos de España y por el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de la Primera Región, recogidos en los dos Anexos de esta resolución, que deberán ser cumplidos.

Segundo. Encomendar la vigilancia de la Resolución de terminación convencional y, por tanto, del cumplimiento de los compromisos alcanzados y de las obligaciones contraídas, a la Dirección de Competencia.

Tercero. El incumplimiento de cualquiera de los compromisos tendrá la consideración de infracción muy grave de acuerdo con lo previsto en el artículo 62.4.c) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y en el artículo 39.7 del Reglamento de Defensa de la Competencia aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia y notifíquese a las partes interesadas, haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo acudir ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de su notificación.

ANEXO I– PROPUESTA DE COMPROMISOS PRESENTADA POR EL COEM.

1º 1. El COEM no realizará campaña de publicidad, ni ningún otro tipo manifestación de carácter público, de las que puedan deducirse, de modo directo o indirecto, una preferencia por un modelo de prestación del servicio de dentista sobre otros.

2. Al efecto de acreditar el cumplimiento del compromiso recogido en el apartado anterior, el COEM remitirá de modo semestral y durante el plazo de dos años desde la fecha de la Resolución que ponga fin al procedimiento mediante terminación convencional, un reporte informativo de las actividades de comunicación y de las campañas de publicidad que realice.

2º. El compromiso anterior no afectará a las actuaciones de comunicación que tengan por objeto (i) alertar a los consumidores y usuarios sobre una situación verdadera, pertinente e individualizada que afecte a la salud pública, (ii) comunicar las acciones verdaderas, pertinentes e individualizadas (civiles, penales o administrativas) que el COEM ejerza ante supuestos de intrusismo, publicidad ilícita, conductas atentatorias contra la salud pública o los derechos de los pacientes y las resoluciones que las autoridades competentes adopten en respuesta a dichas acciones.

3º. En el plazo de quince días desde la fecha de la Resolución final del procedimiento mediante terminación convencional, el COEM retirará de su sede, de su página web y de sus cuentas en las redes sociales cualquier referencia o enlace a las campañas “Tu boca no está de oferta”, “Por una odontología de calidad contra la publicidad engañosa y desleal y el intrusismo profesional” y “No abras tu boca a cualquier precio”. En particular, el COEM retirará los siguientes enlaces correspondientes a su cuenta en Youtube:

<https://www.youtube.com/watch?v=DrpX9UskGz4>

<https://www.youtube.com/watch?v=DsgYC1G10Fk>

<https://www.youtube.com/watch?v=NbiTcm0pVZ0>

<https://www.youtube.com/watch?v=NbiTcm0pVZ0>

<https://www.youtube.com/watch?v=ho6gogesBLE>

<https://www.youtube.com/watch?v=aB6x34sRli8>

<https://www.youtube.com/watch?v=CfU4am8ye6s>

<https://www.youtube.com/watch?v=Smlcc3WvUa0>

<https://www.youtube.com/watch?v=RgS6kTjxyZk>

https://www.youtube.com/watch?v=OLhugZJa_m8

El COEM remitirá a la CNMC un certificado del responsable de la web y redes sociales del Colegio en el que se acredite el cese de la publicación de las referencias a dichas campañas. Dicha comunicación se realizará en el plazo de quince días desde que se produzca dicho cese.

4º. 1. En el plazo quince días desde que sea dictada, el COEM publicará la Resolución que ponga fin al procedimiento mediante terminación convencional en un lugar destacado de su página web. Dicha publicación se mantendrá en la página web durante un año. En el plazo de quince días desde que se produzca el transcurso dicho plazo de un año, el COEM remitirá a la CNMC un certificado del responsable de la página web en el que se acredite que dicha publicación ha constado en la web durante el plazo de un año.

2. En el plazo de quince días desde que sea dictada, el COEM publicará la Resolución que ponga fin al procedimiento mediante terminación convencional en el perfil del Colegio en las redes sociales de Twitter y Facebook, a través de un enlace al apartado de la página web del Colegio en la que se publique la misma conforme al compromiso previsto en el apartado anterior. Dicha publicación se mantendrá en dichos perfiles durante un año. En el plazo de quince días desde que se produzca el transcurso de dicho plazo de un año, el COEM remitirá a la CNMC un certificado del responsable de redes sociales en el que se acredite que dicha publicación ha constado en el perfil del COEM de dichas redes sociales durante el plazo de un año.

5º. 1. En el plazo de dos meses desde la fecha de la Resolución del procedimiento por terminación convencional, el COEM comunicará a los colegiados de forma individualizada, mediante correo electrónico o, en su caso, mediante correo ordinario, el contenido íntegro de la Resolución. Con carácter previo, dentro del plazo de un mes desde la fecha de la Resolución, el COEM remitirá a la CNMC el borrador de la comunicación que se pretenda enviar a los colegiados.

2. En el plazo de quince días desde que se produzca el cumplimiento del compromiso recogido en el apartado anterior, el COEM remitirá a la CNMC un certificado del responsable de los servicios administrativos en el que se acredite la realización de los envíos y del contenido de los mismos.

6º. 1. El COEM gestionará su bolsa de empleo bajo el principio de neutralidad, negando únicamente la publicación de aquellas ofertas de empleo que no sean realizadas por un Odontólogo colegiado, incurran en algún tipo de discriminación o resulten ilícitas o denigratorias para los Odontólogos/Estomatólogos.

2. Al efecto de acreditar el cumplimiento del compromiso anterior, el COEM remitirá de modo semestral un reporte informativo sobre el funcionamiento de la bolsa de empleo conforme a lo previsto en aquél, durante

el plazo de dos años desde la fecha de Resolución del procedimiento por terminación convencional.

7º. La duración de la vigilancia de los compromisos será de dos años desde la fecha de la Resolución del procedimiento por terminación convencional, sin perjuicio de la naturaleza indefinida del compromiso 1º.

ANEXO II- PROPUESTA DE COMPROMISOS PRESENTADA POR EL CONSEJO GENERAL.

1.- El Consejo General no realizará manifestación de carácter público, ni promoverá o coordinará campaña de publicidad alguna, de la que pueda deducirse, de modo directo o indirecto, una preferencia por un modelo de prestación del servicio de odontología sobre otros.

Lo anterior no puede impedir al Consejo General el desarrollo de las funciones públicas que tiene atribuidas por la Ley 2/1974 sobre Colegios Profesionales y por 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.

En particular el Consejo General podrá alertar públicamente sobre una situación individualizada que afecte a la salud pública y comunicar las acciones que ejerza ante supuestos, entre otros, de intrusismo, publicidad ilícita, conductas atentatorias contra la salud pública o los derechos de los pacientes y las resoluciones que las autoridades competentes adopten en respuesta a dichas acciones.

2.- El Consejo General comunicará a la CNMC el contenido de las campañas publicitarias que haya promovido o coordinado cada seis meses a comenzar desde la fecha de la adopción de la Resolución del Consejo de la CNMC que ponga fin al expediente mediante terminación convencional (Resolución). Esta obligación tendrá una vigencia de 2 años.

3.- El Consejo General publicará la Resolución en un lugar destacado de su página web. Dicha publicación se realizará en un plazo máximo de 15 días desde la fecha de la Resolución y se mantendrá durante un año. Así mismo, el Consejo General publicará un enlace a la Resolución en las redes sociales que gestiona en las plataformas Facebook y Twitter. Dicha publicación se realizará también en un plazo máximo de 15 días desde la fecha de la Resolución y se mantendrá durante un año.

El Consejo General remitirá un certificado a la CNMC que acredite dichas publicaciones a más tardar 15 días desde la publicación objeto de este compromiso.

No más tarde del plazo de 15 días desde la fecha en la que haya transcurrido un año desde la publicación, el Consejo General remitirá a la CNMC un certificado del responsable de la página web y redes sociales que certifique el cumplimiento de este compromiso.

4.- El Consejo General comunicará a los distintos colegios profesionales el contenido íntegro de la Resolución. Dicha comunicación deberá realizarse en el plazo de dos meses desde la fecha de la Resolución y se remitirá a la CNMC, en

un plazo de 15 días desde la fecha de dicha comunicación, un certificado donde conste el cumplimiento.

No más tarde del plazo de un mes desde la fecha de la Resolución, el Consejo General remitirá a la CNMC el borrador de la comunicación que pretende enviar a los colegios profesionales.