

RESOLUCIÓN (Expte. r 419/00, Imeco-Caja Salud)

Pleno

Excmos. Sres.:

Solana González, Presidente
Huerta Trolèz, Vicepresidente
Hernández Delgado, Vocal
Castañeda Boniche, Vocal
Pascual y Vicente, Vocal
Comenge Puig, Vocal
Martínez Arévalo, Vocal
Franch Menéu, Vocal
Muriel Alonso, Vocal

En Madrid, a 14 de diciembre de 2000

El Tribunal de Defensa de la Competencia, integrado por los señores expresados al margen y siendo Ponente D. Javier Huerta Trolèz, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente r 419/00 (1749/98 del Servicio del Servicio de Defensa de la Competencia), de recurso interpuesto por el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Baleares. contra el Acuerdo del Director del Servicio de Defensa de la Competencia de 21 de enero de 2000, por el que se declaró el archivo de una denuncia presentada por aquella contra la compañía aseguradora IMECO S.A. DE SEGUROS (IMECO-CAJASALUD).

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 9 de enero de 1998 se presentó denuncia ante el Servicio de Defensa de la Competencia por el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Baleares contra la compañía aseguradora IMECO S.A. DE SEGUROS (IMECO-CAJASALUD). El Colegio denunciante imputaba a esta última la práctica de conductas contrarias a la libre competencia en la implantación y comercialización de un “Suplemento Odontológico” en su seguro de asistencia sanitaria, consistentes en un reparto del mercado de servicios odontológicos, un acuerdo ilícito de fijación de precios con los dentistas que atienden el “Suplemento Odontológico”, una subordinación de la contratación de la póliza del seguro de asistencia sanitaria y un abuso de posición dominante, al realizar las conductas anteriores desde una posición de dominio del mercado asegurador en el ramo de asistencia sanitaria.

2. Recibida la denuncia, el Servicio de Defensa de la Competencia acordó el día 16 de abril de 1998 la práctica de una información reservada, como diligencia previa encaminada a comprobar la procedencia de la incoación de expediente o el archivo de la denuncia.

En el curso de dicha investigación previa, el Servicio llevó a cabo las comprobaciones que estimó pertinentes y, entre ellas, las de solicitar información a la Dirección General de Seguros, reclamar documentación acerca del seguro de asistencia sanitaria de IMECO y de su suplemento odontológico y requerir a la parte denunciante información adicional sobre la denuncia, quedando unidos al expediente los documentos aportados. A la vista del resultado de dichas diligencias, el Director del Servicio de Defensa de la Competencia dictó un Acuerdo motivado, de fecha 21 de enero de 2000, en el que se declara el archivo de la denuncia y de las actuaciones posteriores, por estimar que las conductas denunciadas no se encuentran entre las prohibidas por la Ley de Defensa de la Competencia.

Concretamente el Acuerdo señala que “en cuanto al supuesto acuerdo ilícito de fijación de precios entre los dentistas y la aseguradora, denunciado por el Colegio de Odontólogos, debe señalarse que ha resultado acreditado que IMECO establece o negocia las tarifas tan sólo con aquellos odontólogos o clínicas que pertenecen o tratan de pertenecer a su cuadro médico. Se trata de un acuerdo necesario entre ambos operadores económicos, odontólogos e IMECO.

Además, no ha resultado acreditada la restricción o la ilicitud que dicho acuerdo conlleva, pues los propios denunciantes manifiestan que muchos odontólogos han accedido a pertenecer al cuadro médico porque la reducción de sus tarifas se ve compensada por el mayor número de pacientes que pueden atender. Por tanto, estamos ante una práctica procompetitiva que beneficia no sólo a las partes que lo contraen, sino a los propios asegurados y al mercado en general, dado que puede producirse una reducción de los precios de los servicios odontológicos y una lucha por mejorar la calidad para captar al cliente.

Respecto al abuso de posición de dominio de IMECO en la isla de Mallorca, debe señalarse que, según manifestaciones de la propia entidad, su cuota de mercado puede cifrarse en el 26,34% en el ejercicio 1996. Por tanto, no ostenta posición de dominio en la isla de Mallorca.

No obstante, aunque IMECO tuviese posición de dominio, la LDC no persigue ni sanciona la posición de dominio por sí misma, sino el abuso de esa posición.

Según el denunciante el abuso consiste en la imposición de IMECO a sus asegurados del “suplemento odontológico”. Sin embargo, ha resultado acreditado todo lo contrario en el hecho 2º, donde se señala que 1.000 asegurados de IMECO optaron por la no suscripción del suplemento.

En cuanto a la imposición a los contratantes de las nuevas pólizas, debe señalarse que no se ha producido tal imposición, puesto que éstos podían optar por no suscribir la póliza de seguro de asistencia sanitaria con IMECO o hacerlo con cualquier otra Aseguradora que operase en la isla de Mallorca.

Finalmente, respecto al posible abuso denunciado consistente en que IMECO exigía a los profesionales la aceptación de precios y condiciones, ya se ha señalado en el punto anterior que muchos odontólogos han aceptado de buen grado dichas condiciones pues aunque se produzca una disminución del precio de cada servicio prestado, dicha pérdida se ve compensada por el incremento del número de pacientes, y así ha sido recogido también la Nota Técnica del Actuario. Además, ha resultado acreditado a lo largo del expediente que IMECO no ha contratado a todos los odontólogos existentes en la isla de Mallorca, quedando, por tanto, odontólogos libres que, o bien ejercen la profesión como privados, o bien prestan sus servicios profesionales a otra Aseguradora”.

3. Contra dicho Acuerdo, el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Baleares interpuso recurso ante este Tribunal por medio de escrito presentado el día 22 de febrero de 2000, en el que manifiesta su disconformidad con el archivo decretado.

Admitido el recurso y cumplidos los trámites legales, el Tribunal dictó Providencia el 23 de marzo siguiente, dando traslado a los interesados para que formularan alegaciones, lo que hicieron en tiempo y forma tanto la parte recurrente como la denunciada, en apoyo de sus respectivas pretensiones.

4. El Pleno del Tribunal deliberó y falló este recurso en su sesión del día 12 de diciembre de 2000.
5. Son interesados:

- IMECO S.A. DE SEGUROS (IMECO-CAJASALUD)
- Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Baleares

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero: El Colegio recurrente fundamenta su disconformidad con el Acuerdo impugnado tanto en motivos formales como de fondo, ya que comienza por imputar al Servicio de Defensa de la Competencia haberle causado indefensión, pues no le dio “traslado de las actuaciones ni se le ha tenido por personado ni se le ha contestado siquiera a la solicitud de personación ni ha podido alegar ni proponer prueba a la vista de lo actuado ni se le ha puesto de manifiesto expediente inmediatamente antes de dictar resolución”, por todo lo cual solicita la nulidad de las actuaciones, como también en motivos de fondo, alegando que la conducta de IMECO-CAJASALUD, en relación con el Suplemento Odontológico a su seguro de asistencia sanitaria, constituye un abuso de posición de dominio y un ejercicio de competencia desleal, sancionables por vulnerar las prohibiciones de los artículos 6 y 7 de la LDC.

Por su parte, la entidad denunciada IMECO-CAJASALUD, se muestra conforme con el Acuerdo recurrido, alegando que el Suplemento Odontológico debe considerarse como una operación de seguro, cuya naturaleza no difiere de otros seguros médicos de carácter más general, que el mismo ha sido opcional para quienes ya tuvieran contratado con anterioridad el seguro de asistencia sanitaria y que, finalmente, no ostenta posición de dominio en el mercado de los servicios de seguros sanitarios en Baleares, donde no posee una cuota superior al 26 por ciento, que no le permite actuar independientemente en dicho mercado, sin tener en cuenta a sus competidores, no imponiendo condiciones abusivas a los asegurados ni a los odontólogos.

Segundo: Como cuestión previa, para resolver la petición de nulidad de actuaciones interesada por la parte recurrente a causa de la indefensión que, según manifiesta, le ha producido la actuación del Servicio al no tenerle como parte interesada ni permitirle proponer pruebas o formular alegaciones, debemos partir de la naturaleza de la información reservada que regula el artículo 36.2 de la Ley de Defensa de la Competencia, que no constituye un procedimiento administrativo en sentido estricto y formal, sino

que es una facultad que la Ley concede al órgano instructor para, con carácter previo a decidir sobre la admisión a trámite de una denuncia, comprobar el contenido y fundamentación de las imputaciones que contiene, a fin de decidir con mayor seguridad o fundamento sobre su aptitud para dar lugar a un expediente sancionador o, en su defecto, decretar su archivo.

En este sentido, la actuación del Servicio durante la práctica de esta información reservada no está sometida a una tramitación determinada ni el denunciante adquiere un derecho a participar activamente en las labores de comprobación expresadas, proponiendo pruebas o formulando alegaciones como si de un expediente ya incoado se tratara, sino que sus derechos quedan salvaguardados con la notificación del Acuerdo que se adopte sobre la incoación o el archivo del expediente, que ha de ser lo suficientemente motivado para permitir al denunciante conocer las razones de la decisión adoptada e impugnarla ante el Tribunal de Defensa de la Competencia en el caso de que estuviere disconforme con su contenido.

En el supuesto examinado, el Colegio médico recurrente presentó ante el Servicio su denuncia, junto a la documentación que creyó conveniente aportar y el órgano instructor, una vez acordada la práctica de la información reservada, le solicitó nueva información complementaria y practicó las diligencias de comprobación que estimó necesarias, dictando finalmente un acuerdo motivado de archivo, que fue notificado al denunciante, que pudo recurrirlo, como efectivamente hizo, ante este Tribunal, donde ha alegado cuanto ha considerado oportuno en apoyo de su denuncia, por lo que difícilmente podría sostenerse que ha visto mermado su derecho de defensa.

Finalmente, aunque las alegaciones del recurrente no desvirtúan las anteriores consideraciones, debemos salir al paso de sus afirmaciones de que el Servicio, al no subsanar el error cometido por el Letrado representante del Colegio denunciante, que presentó un poder no otorgado por el Colegio representado, sino por una tercera persona no relacionada con la denuncia presentada, le hubiera causado indefensión, ya que el Servicio tuvo como parte interesada al Colegio de Odontólogos y Estomatólogos de Baleares, que era la institución denunciante, y realizó con éste todos los actos de comunicación, incluso la notificación del Acuerdo, permitiendo su impugnación, que efectivamente ha llevado a cabo, por lo que no ha producido

ninguna indefensión al interesado, que no es otro que el referido Colegio balear.

Tercero: Igual decisión desestimatoria es preciso adoptar en relación con las pretensiones de la parte recurrente en orden a que debe procederse a la incoación del expediente, por ser los hechos denunciados constitutivos de infracciones de los artículos 6 y 7 de la LDC.

En efecto, en relación con la declaración que se hace en el Acuerdo impugnado de que IMECO-CAJASALUD no tiene posición de dominio en el mercado de aseguradores de asistencia sanitaria en Baleares, el Colegio recurrente se limita a sostener lo contrario, argumentando que una cuota superior al 26 por ciento es constitutiva de posición dominante, pero sin aportar datos o elementos de juicio en apoyo de su oposición.

En este sentido, es preciso coincidir con el Servicio en que la cuota del 26'34 por ciento que ostenta IMECO en el mercado del sector asegurador de la salud en las Islas Baleares, con 53.000 asegurados, en competencia con otras importantes entidades aseguradoras que operan en las islas, no le otorgan una posición dominante que pudiera permitirle, como alega la propia empresa denunciada, actuar con independencia de comportamiento respecto de sus competidores que le permitan imponer cargas o condiciones abusivas o injustificadas a sus asegurados.

En cualquier caso, puesto que la denuncia se refiere a una supuesta imposición obligatoria a todos los asegurados al seguro de asistencia sanitaria de un Suplemento Odontológico, resulta necesario poner de relieve que, como se destaca en el Acuerdo impugnado, de las actuaciones practicadas resulta acreditado que dicho Suplemento sólo es obligatorio para las pólizas de nueva contratación, pero no para las ya existentes al tiempo de la puesta en funcionamiento del mismo, como lo prueba el hecho de que mil asegurados renunciaron a suscribir ese suplemento, manteniendo, en cambio, su seguro de asistencia sanitaria. De esta manera, la inclusión de los servicios odontológicos entre los riesgos cubiertos por los seguros sanitarios de IMECO-CAJASALUD no supone una alteración de la naturaleza del contrato ni puede ser considerado como algo diferente de los demás servicios médicos asegurados, con independencia de las condiciones acordadas para la prestación, por lo que no puede admitirse que un seguro médico de voluntaria contratación, en un

mercado abierto a la competencia, constituya una imposición abusiva.

Finalmente, tampoco constituye el abuso denunciado, sino una manifestación del ejercicio de la profesión en régimen de libre competencia, el hecho de que IMECO establezca unas tarifas por los servicios prestados por los odontólogos adheridos a su seguro, inferiores a las que se suelen cobrar a clientes no asegurados, ya que, además de destacarse que las tarifas que los odontólogos pueden cobrar a sus clientes particulares son absolutamente libres, no se ha acreditado, ni se alega siquiera por el recurrente, que alguno de ellos se haya visto forzado a participar en el cuadro médico de IMECO, al que, por otra parte, pueden incorporarse todos los odontólogos que lo deseen, sino que su adhesión es, en todo caso, voluntaria y no comprende más que a una pequeña parte del total de los odontólogos colegiados en Baleares.

Cuarto: En cuanto a la alegación de que la incorporación del Suplemento Odontológico supone un acto de competencia desleal, basado en infracción del artículo 7 LDC, en relación con los artículos 7 y 15 de la Ley de Competencia Desleal, por ser el referido suplemento un acto de engaño realizado con infracción de normas, se trata de una imputación que debe ser igualmente rechazada, en cuanto que, por una parte, aquél debe ser considerado como un verdadero contrato de seguro, que se ajusta a la legislación vigente y participa plenamente de la naturaleza y elementos de esta clase de contratos, como ha reconocido expresamente la Dirección General de Seguros en sus Resoluciones de 5 de febrero y 30 de julio de 1999, cuyas copias se encuentran unidas a las actuaciones, por lo que no puede apreciarse la infracción legal que pretende el recurrente, sin que a ello sea óbice que se haya interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la Resolución expresada y, por otra parte, tampoco constituye un acto engañoso el hecho, meramente alegado por la parte denunciante y no probado, de que el precio de los servicios odontológicos para los asegurados de IMECO-CAJASALUD no fuera el más bajo del mercado, pues ni el asegurador lo ha afirmado así ni ello supone ninguna afectación negativa al régimen de libre competencia, como tampoco, aun en el caso hipotético de que ésta se hubiera producido, la misma hubiera sido de tal entidad como para dar lugar a la aplicación del artículo 7 LDC, que exige un falseamiento sensible de la libre competencia y una afectación del interés público, elementos

éstos que, dada la escasa dimensión geográfica y cuantitativa de las conductas denunciadas, no concurren en el supuesto examinado.

Quinto: Finalmente, aunque el recurrente no hace una alusión expresa en el recurso a una posible infracción del artículo 1 LDC, por acuerdo entre la denunciada y los odontólogos que se adhirieron al Suplemento Odontológico, a la que sí se refería en la denuncia, en la que imputaba el acuerdo a una sola de las partes que lo adoptaron, sin hacer referencia a los odontólogos, debe ser igualmente confirmado el acto recurrido, pues es evidente la necesidad de acordar previamente los precios de los servicios entre la compañía aseguradora y los facultativos que han de prestarlos para fijar las condiciones del seguro que, en este sentido, no se diferencia de aquellos que cubren riesgos sanitarios correspondientes a otras especialidades médicas, debiendo recordarse que, como acertadamente destaca el Servicio, tales acuerdos resultan beneficiosos para el mercado, al suponer una considerable reducción en los precios, incrementando la calidad de los servicios al fomentar la competencia.

En su virtud, este Tribunal

HA RESUELTO

Desestimar el recurso interpuesto por el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Baleares contra el Acuerdo de archivo de 21 de enero de 2000, del Director del Servicio de Defensa de la Competencia, que confirmamos en todas sus partes.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia y notifíquese a la entidad recurrente y a la sociedad denunciada, haciéndoles saber que contra ella no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses contados desde su notificación.