

Roj: SAN 3442/2003
Id Cendoj: 28079230062003100304
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 6
Nº de Recurso: 791/2001
Nº de Resolución:
Procedimiento: Recurso contencioso-administrativo
Ponente: MARGARITA ROBLES FERNANDEZ
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

Madrid, a diez de diciembre de dos mil tres.

Vistos los autos del recurso contencioso-administrativo nº 6/791/01, que ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, ha promovido la Procuradora D^a MARÍA ROSARIO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, en nombre y representación de SEGURO COLEGIAL MÉDICO QUIRÚRGICO, S.A., frente a la Administración General del Estado, representada por el Sr. Letrado del Estado, contra Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 25 de Junio de 2001, relativa a conductas prohibidas por la Ley de Defensa de la Competencia (que después se describirá en el primer fundamento de Derecho), siendo Magistrado Ponente la Ilma. Sra. D^a MARGARITA ROBLES FERNÁNDEZ,

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el recurrente expresado se interpuso recurso contencioso-administrativo, mediante escrito presentado el 23 de Julio de 2001, contra la resolución antes mencionada, acordándose su admisión por Providencia de 30 de Julio de 2001, con publicación en el B.O.E. del anuncio prevenido por la Ley y con reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.- En el momento procesal oportuno, la parte actora formalizó la demanda, mediante escrito presentado el 6 de Octubre de 2001, en el cual, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando la estimación del recurso, con la consiguiente anulación de los actos recurridos.

TERCERO.- El Sr. Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito presentado el 1 de Octubre de 2002, en el cual, tras alegar los hechos y los fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó suplicando la desestimación del presente recurso.

CUARTO.- Recibido el pleito a prueba por auto de 7 de Octubre de 2002, se propuso por la parte actora la que a su derecho convino, admitiéndose por esta Sala la Documental practicada, con el resultado que obra en autos.

QUINTO.- Dado traslado a las partes por su orden para conclusiones, las evacuaron en sendos escritos, reiterándose en sus respectivos pedimentos.

SEXTO.- Por Providencia de esta Sala, se señaló para votación y fallo de este recurso el día 9 de Diciembre de 2003, en el que se deliberó y votó, habiéndose observado en la tramitación las prescripciones

legales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Se interpone recurso contencioso administrativo contra Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 25 de Junio de 2001 en que se acuerda:

"Primero.- Declarar acreditada la realización por parte del Seguro Colegial Médico Quirúrgico, S.A., de una conducta restrictiva de la competencia, prohibida por el Art. 6 de la Ley 16/1989, de 17 de Julio, de Defensa de la Competencia, consistente en obstaculizar el acceso al mercado de nuevos competidores, al exigir la exclusividad de los miembros de su cuadro médico.

Segundo.- Imponer a Seguro Colegial Médico Quirúrgico, S.A., como autor de esta conducta prohibida, la multa de quince millones de pesetas, equivalente a noventa mil ciento cincuenta y un euros con ochenta y dos céntimos (90.151'82 euros).

Tercero.- Intimar a Seguro Colegial Médico Quirúrgico, S.A., a que se abstenga de realizar dicha conducta en el futuro.

Cuarto.- Ordenar a Seguro Colegial Médico Quirúrgico, S.A., que en el plazo de dos meses a contar desde la notificación de esta Resolución elimine las exigencias de exclusividad a los miembros de su cuadro médico establecidas en su Reglamento de Régimen Interno, en la base 8ª de los Contratos de Arrendamiento Civil de Servicios y en el Acuerdo de la Junta General Extraordinaria de 31 de Marzo de 1.995.

Quinto.- Ordenar a Seguro Colegial Médico Quirúrgico, S.A., la publicación, a su costa y en el plazo de dos meses a contar desde la notificación de esta Resolución, de la parte dispositiva de la misma en el Boletín Oficial del Estado, y en las páginas de información económica de dos de los diarios de información general de mayor circulación, uno de la provincia de Ciudad Real y otro en ámbito nacional.

En caso de incumplimiento se le impondrá la multa coercitiva de 100.000 pesetas (601'01 euros) por cada día de retraso en la publicación.

Sexto.- Seguro Colegial Médico Quirúrgico, S.A., justificará ante el Servicio de Defensa de la Competencia el cumplimiento de lo acordado en los anteriores apartados segundo, tercero, cuarto y quinto."

El Tribunal de Defensa de la Competencia se fija en su Resolución en que el 23 de Diciembre de 1.996, tuvo entrada en el Servicio de Defensa de la Competencia un oficio de la Dirección General de Seguros en que se comunicaba que la entidad aseguradora de asistencia sanitaria Seguro Colegial Médico Quirúrgico, S.A., de Ciudad Real, imponía la exclusividad a los miembros de su cuadro médico, no permitiéndoles pertenecer a los de otras entidades competidoras.

Constata además, que el Reglamento de Régimen Interno de la actora, establecía como falta muy grave "prestar servicios profesionales o cualesquiera otros a terceros, sean personas física o jurídicas, que se dediquen al mismo objeto del Seguro Colegial Médico Quirúrgico, S.A. de Ciudad Real, siempre que dicho tercero no sea una persona física o jurídica privada".

Además el Contrato de Arrendamiento Civil de Servicios, que vinculan a los facultativos con el Seguro Colegial, establece en su base 8ª que el asignatario del mismo, desde la fecha de firma del contrato y hasta su rescisión, "no podrá prestar servicios de su profesión y de ninguna especialidad de la misma a cualquier otra compañía de seguros privados de asistencia sanitaria".

Añade que en Junta General Extraordinaria celebrada el 31 de Marzo de 1.995, la actora adoptó el siguiente acuerdo: "Los médicos del Seguro Colegial prestarán sus servicios en exclusiva para esta Entidad, pero esta exclusiva no supone en modo alguno que no puedan atender a pacientes adscritos a otras compañías, sino que el tratamiento económico a dispensar tiene que ser como a pacientes privados, no pudiendo aceptar como pago de sus servicios la entrega de cheques de asistencia sanitaria emitidos por la correspondiente compañía o el pasar relación de pacientes, atendidos por la compañía para su posterior abono, sino que la factura debe emitirse y entregarse al paciente. Los únicos talones de asistencia sanitaria válidos son los de Seguro Colegial y los de todas aquellas compañías que actúan en colaboración con esta Entidad".

Este acuerdo fue notificado al cuadro médico por el Secretario del Consejo de Administración de Seguro Colegial, mediante Circular de 6 de Abril de 1.995, comunicando que en la Junta General Extraordinaria de Accionistas se había acordado que "todos los miembros del cuadro del Seguro Colegial no podrían prestar sus servicios para otras compañías de asistencia sanitaria".

SEGUNDO.- La actora en sede judicial ratifica sus alegaciones señalando: a) que se le generó indefensión, siendo por tanto nula la providencia de incoación del expediente; b) niega que goce de una posición dominante en la provincial de Ciudad Real en cuanto al mercado de seguros privados de asistencia sanitaria, ni por su cuota de mercado, ni por la disponibilidad de cuadro médico e instalaciones sanitarias, no aceptando los hechos que se declaran probados en la resolución recurrida.

TERCERO.- Debe rechazarse, en primer lugar, la nulidad de la providencia de incoación del expediente, por cuanto no se observa que mediante ella se haya causado a la recurrente ningún género de indefensión: la actora durante la tramitación del mismo, no ha visto limitado en modo alguno sus derechos, pudiendo hacer las alegaciones y proponer cuantas pruebas consideró oportunas en apoyo de sus pretensiones, finalidad que persigue la notificación de las resoluciones (Art. 58 de la Ley 30/92), a efectos de que se tenga conocimiento, en el caso de autos, de la iniciación del expediente, conocimiento que tuvo la actora que en ningún momento se vio limitada en sus derechos, pudiendo actuar como consideró oportuno.

CUARTO.- El T.D.C. estima que la recurrente goza de una posición dominante en el mercado de seguros privados de asistencia médica de la provincia de Ciudad Real, tanto por su elevada cuota de mercado como por la disponibilidad de cuadro médico e instalaciones sanitarias que no están al alcance de sus competidores. Los datos numéricos cuyo carácter objetivo es incontestable señalan que, Seguro Colegial ingresó en 1.995, en concepto de primas directas e indirectas, 1.417.372 millones de pesetas, cantidad que supone un 78'6% del total de 1.802.440 millones de pesetas que percibió el sector de seguros privados de asistencia sanitaria de la provincia de Ciudad Real en 1.995. Tiene razón el T.D.C. cuando argumenta que aunque la recurrente sólo contaba ese año con el 11'6% de los asegurados de la provincia, sus acuerdos con las compañías Asisa, Adeslas, Previaisa y Caja Salud le permitieron asistir a los clientes asegurados por estas empresas alcanzando, de esa forma la cobertura del 86% de los beneficiarios del seguro médico. Nadie cuestiona que dichos acuerdos sean ilegales, que no lo son, sino determinar si existe o no una posición dominante en el mercado de los seguros privados en la provincia de Ciudad Real y si existiendo este se ha producido una conducta restrictiva de la competencia.

Además de esa cobertura del 86%, no es baladí como dice la Resolución impugnada la estrecha relación empresarial entre la actora y la clínica Coreysa, la mejor dotada de las dos únicas clínicas privadas médico-quirúrgicas de carácter general de Ciudad Real, lo que contribuye a reforzar la existencia de una posición dominante.

En esa posición es evidente que la exigencia de exclusividad a los miembros del cuadro médico expresada en el Reglamento de Régimen Interno, se refuerza en cada uno de los Contratos de Arrendamiento Civil de Servicios que suscriben los médicos para ingresar en el referido cuadro y se reitera en el acuerdo de la Junta General de 31 de Marzo de 1.995.

Esta Sala en Sentencia, entre otras, la de 5 de Mayo de 2003 ha confirmado la tesis del T.D.C. en el sentido del que las empresas aseguradoras en posición de dominio, al imponer la exclusividad a los integrantes de sus cuadros médicos, no sólo limitan el libre ejercicio de la profesión médica, sino que también restringen la libre competencia, abusando de su posición dominante con vulneración del Art. 6 LDC, al obstaculizar la entrada de competidores que ven limitadas sus posibilidades de formar sus propios cuadros médicos e impedir la libre elección de los asegurados que pudieran desear cambiar de compañía aseguradora sin tener que renunciar a la asistencia de los médicos por los que optasen. Como ha señalado esta Sala en la referida Sentencia y atendida la cobertura que da en la práctica la recurrente al 86% de los beneficiarios de seguros médicos en Ciudad Real, no se ha sancionado por negar el acceso a su cuadro médico a otras entidades, sino el de que un médico pueda prestar sus servicios con la actora y en otras entidades con igual mercado potencial, es obvio que la vinculación exclusiva que se impone a los médicos no impide totalmente la formación de otros cuadros por nuevas compañías competidoras, pero si que la obstaculiza gravemente, al reducir de forma sustancial el número de posibles integrantes de dichos cuadros, por lo que queda acreditada la realización de la conducta restrictiva de la competencia.

QUINTO.- Respecto a la sanción impuesta, el T.D.C. no solo expone las circunstancias que la Ley permite tener en cuenta para la determinación de la cuantía de la sanción, sino las cifras y datos concretos que se han considerado en este caso concreto y que no son impugnadas por la recurrente los elementos de la cuantía pero no el único. Esta Sala estima que la sanción es proporcionada dadas las características de

la infracción, pues como ya se ha dicho en anteriores ocasiones, la aplicación del principio de proporcionalidad se traduce en una actuación reglada, consistente en tomar en cuenta o en consideración, razonadamente y con la motivación precisa, los elementos, criterios y pautas que a tal fin se deduzcan del ordenamiento en su conjunto, o del sector de éste afectado, y en particular los que haya podido establecer la norma jurídica aplicable, cual es, en el caso enjuiciado, el artículo 10.2 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia. En concreto en la sentencia del Alto Tribunal de fecha 20 de diciembre de 1994, señaló que : "[...]Tal como ya ha mantenido el TS en SS de 24 noviembre 1987, 23 octubre 1989 y 14 mayo 1990, tal principio [el de proporcionalidad de las sanciones] no puede sustraerse al control jurisdiccional, pues como se precisa en SS de este Tribunal de 26 septiembre y 30 octubre 1990, la discrecionalidad que se otorga a la Administración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, doctrina esta ya fijada en SS de 24 noviembre 1987 y 15 marzo 1988, dado que toda sanción debe de determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad atento a las circunstancias objetivas del hecho, proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración y que reduce al ámbito de sus potestades sancionadoras, pues a la actividad jurisdiccional corresponde no tan sólo la calificación para subsumir la conducta en el tipo legal, sino también por la paralela razón, el adecuar la sanción al hecho cometido, ya que en uno y otro caso el tema es la aplicación de criterios valorativos jurídicos plasmados en la norma escrita inferibles de principios integradores del ordenamiento jurídico, como son en este campo sancionador, los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción. [...]"

La lectura del fundamento jurídico 2 pone de relieve a juicio de esta Sala que, dentro de las previsiones legales, el TDC ha acotado al máximo las circunstancias a tener en cuenta y que concretamente ha valorado para calcular el importe de la multa impuesta que por todas las razones expuestas es considerada conforme a derecho.

SEXTO.- De conformidad con el Art. 139 de la Ley Jurisdiccional no se aprecian méritos que determinen la imposición de una especial condena en costas.

FALLAMOS

En atención a lo expuesto, la Sala ha decidido:

PRIMERO.- DESESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora D^a MARÍA ROSARIO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ en nombre y representación de SEGURO COLEGIAL MÉDICO QUIRÚRGICO,S.A. contra Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 25 de Junio de 2001, por ser la misma ajustada a derecho.

SEGUNDO.- No haber lugar a la imposición de una especial condena en costas.

Así, por esta nuestra Sentencia, testimonio de la cual será remitida en su momento a la oficina de origen, a los efectos legales, junto con el expediente -en su caso- lo pronunciamos, mandamos y fallamos.