

## **RESOLUCIÓN (Expte. R 502/01, Colegios Médicos)**

### **Pleno**

Excmos. Sres.:

Solana González, Presidente  
Huerta Trolèz, Vicepresidente  
Castañeda Boniche, Vocal  
Pascual y Vicente, Vocal  
Comenge Puig, Vocal  
Martínez Arévalo, Vocal  
Franch Menéu, Vocal  
del Cacho Frago, Vocal

En Madrid, a 21 de marzo de 2002.

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia (el Tribunal, TDC), con la composición expresada al margen y siendo Ponente el Vocal Sr. Castañeda Boniche, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente R 502/01 (1919/98 del Servicio de Defensa de la Competencia, en adelante, el Servicio o SDC) de recurso contra el Acuerdo del Ilmo. Sr. Secretario General de Política Económica y Defensa de la Competencia, de 1 de octubre de 2001, por el que se sobreseyó parcialmente el expediente que se inició por denuncia de D. Jesús Martínez Martínez contra los Colegios Oficiales de Médicos de Baleares, Cantabria, Gerona, Cádiz, Huelva, Guipúzcoa, Castellón, Alicante y el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos (en lo sucesivo, el Consejo), después ampliada de oficio a los Colegios de Almería, Ciudad Real, Córdoba, Las Palmas, Orense, Salamanca, Sevilla, Valencia, Valladolid, Zamora y Zaragoza, por presuntas prácticas restrictivas de la competencia, prohibidas por la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia (LDC), consistentes en la distribución y venta de los certificados médicos oficiales, por parte de dichos Colegios Médicos, a precio superior al establecido por la Organización Médica Colegial (OMC).

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

1. Los días 27 de noviembre y 16 y 21 de diciembre de 1998 se recibieron en el Servicio denuncias de D. Jesús Martínez Martínez contra los Colegios Oficiales de Médicos de Baleares, Cantabria, Gerona, Cádiz, Huelva,

Guipúzcoa, Castellón, Alicante y el Consejo por presuntas prácticas restrictivas de la competencia consistentes en la distribución y venta de los certificados médicos oficiales, por parte de dichos Colegios Médicos a precio superior al establecido por la Organización Médica Colegial en el Acuerdo de 13 de diciembre de 1997.

2. El Servicio llevó a cabo una información reservada solicitando, con fecha 13 de enero de 1999, al Consejo y a los Colegios denunciados información relativa al precio de los referidos certificados distribuidos por los mismos, su entrada en vigor, tramitación seguida para su establecimiento, volumen de certificados emitidos en 1997 y 1998, además de los ingresos correspondientes que percibieron.

Asimismo, se requirió información a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad y Consumo relativa a la fijación de dichos precios.

3. Por Providencia de 17 de mayo de 1999 se admitió a trámite la denuncia, incoándose expediente sancionador contra los referidos Colegios.
4. Como consecuencia de la información requerida y recibida de otros Colegios, por Providencia de 28 de junio de 2000 el Servicio acordó la ampliación de oficio del expediente contra los Colegios Oficiales de Médicos de Almería, Ciudad Real, Córdoba, Las Palmas, Orense, Salamanca, Sevilla, Valencia, Valladolid, Zamora y Zaragoza.
5. Los hechos considerados constitutivos de infracción se recogieron en el Pliego de Concreción de Hechos, de fecha 6 de septiembre de 2000, que fue incluido, tras la correspondiente tramitación en el Informe-Propuesta, de 13 de noviembre de 2000, que dio origen al expediente sancionador del TDC nº 505/00, cuyas actuaciones fueron anuladas según se explica en el A.H. 7.
6. El 10 de enero de 2001 el denunciante, D. Jesús Martínez Martínez, interpuso recurso ante el TDC (Expte. r 468/01 v) contra el citado Pliego de Concreción de Hechos, en cuanto que dicho Pliego contenía una propuesta de sobreseimiento parcial del expediente que no fue notificada al denunciante.
7. El 27 de julio de 2001 el TDC dictó Resolución del citado recurso, en la que resuelve *"Estimar el recurso interpuesto y declarar la nulidad de las actuaciones del expediente seguido en este Tribunal con el nº 505/00 (1919/98 del Servicio), reponiéndose las mismas al momento de la notificación de la Propuesta de Sobreseimiento y, por tanto, al de la notificación del Pliego de Concreción de Hechos"*.

8. Con fecha 1 de octubre de 2001, tras llevar a cabo la tramitación correspondiente ordenada por el Tribunal, el Servicio adoptó el Acuerdo de sobreseimiento parcial del expediente en lo referente a los Colegios de Guipúzcoa y Almería y al Consejo (respecto de los Colegios no sobreseídos, el Servicio remitió el correspondiente Informe-Propuesta que se tramita en el Tribunal como Expte. 526/01).
9. El 17 de octubre de 2001 D. Jesús Martínez Martínez interpuso el presente recurso contra el mencionado Acuerdo de sobreseimiento, por lo que se refiere al Consejo y al Colegio de Almería, en solicitud de que se deje sin efecto y se ordene la continuación de las actuaciones, con el mismo fundamento expuesto en su escrito de alegaciones al Pliego y a la propuesta de sobreseimiento parcial. En síntesis, se argumenta que, al existir previsión legal, el Consejo habría prestado su consentimiento a las prácticas supuestamente ilegales de los Colegios imputados y que, además, los ha defendido públicamente. En cuanto al Colegio de Almería, entiende que la cantidad de 200 pts. por impreso, cobrada por "reconocimiento de firma", es sólo una forma más de las utilizadas por los Colegios provinciales para tratar de justificar ese sobreprecio de los impresos.
10. Mediante escrito de 31 de octubre de 2001 el Tribunal solicitó del Servicio, según lo dispuesto en el art. 48.1 LDC, la remisión del informe sobre el citado recurso, así como las actuaciones seguidas hasta el Acuerdo de sobreseimiento parcial.
11. Con fecha 6 de noviembre de 2001 se recibió en el Tribunal el informe del Servicio, en el que se concluye que se debe desestimar el recurso por las razones expuestas en el Acuerdo de sobreseimiento, toda vez que el recurrente se limita a la reiteración de los mismos argumentos expuestos en el Pliego y propuesta de sobreseimiento por el entonces denunciante y ahora recurrente.
12. Por Providencia del Tribunal, de 8 de noviembre de 2001, se puso de manifiesto el expediente a los interesados para que formularan alegaciones, presentándose escrito por el Consejo, el 29 de noviembre de 2001, y por el Colegio Oficial de Médicos de Almería, el 7 de diciembre de 2001.

El Consejo alega, en resumen, por un lado, razones de índole jurídico procesal por las que considera que el recurso debe inadmitirse: por falta de representación y defensa que, según indica, podría subsanarse; por falta de legitimación activa, al entender que el Sr. Martínez Martínez

carece, en absoluto, de interés para recurrir. Por otro lado, como razones de orden jurídico-material, expone, en síntesis, las siguientes: en primer lugar, que no existe el pretendido efecto material de cosa juzgada administrativa porque el Dictamen del Consejo de Estado no es un acto administrativo ni tiene valor vinculante; en segundo lugar, el Consejo no ha consentido que los Colegios provinciales denunciados elevaran el precio de los impresos de los certificados; y, en tercer lugar, que no existe una relación jerárquica del Consejo sobre los Consejos Autonómicos o los Colegios provinciales, que tienen cada uno distinta personalidad jurídica.

Por otra parte, el Colegio de Almería alega en su defensa que, según ha señalado el Tribunal Supremo, el visado de los trabajos que realizan los profesionales es uno de los fines de cualquier colegio oficial y tiene el objeto de determinar que tales trabajos se ajustan a las normas establecidas, garantizando la identidad de la firma del autor y la vigencia de su habilitación para el ejercicio profesional. Por último, alega también que el expediente instruido en su día al Colegio habría caducado, según lo dispuesto en el artículo 56 LDC, en virtud de las redacciones dadas por la Ley 66/1997 ó 52/1999 y teniendo en cuenta las fechas que entiende que deben considerarse de su inicio y terminación.

13. El Tribunal, en su sesión plenaria de 12 de marzo de 2002, deliberó y falló este recurso, encargando al Vocal Ponente la redacción de la presente Resolución.
14. Son interesados:
  - D. Jesús Martínez Martínez
  - Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos
  - Colegio Oficial de Médicos de Almería

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

1. Con carácter previo a analizar la cuestión de fondo que hay que resolver en este recurso, hay que dilucidar las de tipo formal que plantean el Consejo y el Colegio de Almería en sus escritos de alegaciones, ambos con la pretensión de que se inadmita el recurso.

En primer lugar, el Consejo alega que, al actuar el letrado Sr. Corman Villén en nombre del Sr. Martínez Martínez, en este procedimiento de

recurso, que es un procedimiento nuevo, con un poder general, sin un poder nuevo, es decir, con fecha posterior a la de la adopción del Acuerdo impugnado, debe darse traslado al recurrente de lo que considera que es causa de inadmisibilidad, para que pueda ser subsanada.

Pues bien, el Tribunal aprecia que no procede conceder al recurrente tal posibilidad de subsanación porque, al dictar la Providencia, de fecha 8 de noviembre de 2001, por la que acordó poner de manifiesto el expediente a los interesados para que formularan las alegaciones oportunas, entendió que era suficiente el poder otorgado por el denunciante y ahora recurrente al Sr. Corman Villén, lo que ahora ratifica, haciendo innecesaria la mencionada subsanación.

El Consejo alega también que el Sr. Martínez Martínez carece de interés legítimo para recurrir el Acuerdo de archivo de un expediente sancionador, pues ha sido su voluntad no reclamar nada más al Consejo, lo que demuestra que no mantiene ya ningún interés.

El Tribunal entiende que, dada la evolución hacia una ampliación progresiva de la legitimación para recurrir en el proceso contencioso-administrativo, como se desprende claramente, entre otras, de las STS de 1 de julio de 1985 y la reciente de 9 de junio de 2000 (Sala Tercera, Sección 3ª), dicha alegación ha de rechazarse al incluirse los beneficios competitivos o profesionales en la definición "del interés legítimo" (al que alude la LRJCA) como: *"... el que tienen aquellas personas que por razón de la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal, o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de cualquier ciudadano, de que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento cuando con motivo de la persecución de fines de interés general, inciden en el ámbito de tal interés propio, aun cuando la actuación de que se trate no les ocasione en concreto un beneficio o un servicio inmediato; o que en el S 14 Jul. 1988, al aceptar uno de los fundamentos de la apelada, reconoció que para que exista el interés basta con que el éxito de la acción represente para el recurrente un beneficio material o jurídico o, por el contrario, que el mantenimiento de la situación creada o que pudiera crear el acto combatido le origine un perjuicio, incluso aunque tales beneficio o perjuicio se produzcan por vía indirecta o refleja. Siendo oportuno, también, recordar que nuestra jurisprudencia, si bien no reconoce la legitimación fundada en el mero interés por la legalidad, o en motivos extrajurídicos, susceptibles de satisfacer apetencias, deseos o gustos personales, alejados del interés auténticamente legitimador objeto de protección legal (S 12 Abr. 1991), sí ha ido reconociendo como ineludibles en el concepto de interés legitimador beneficios tales como los*

*morales, los de vecindad, los competitivos o profesionales; y, asimismo, además de los personales o individuales, los colectivos y los difusos".*

Por su parte, el Colegio de Almería alega que el expediente caducó en la fase de instrucción teniendo en cuenta las fechas de su inicio y terminación, en relación con lo dispuesto en el artículo 56 LDC, según las redacciones dadas a dicha norma por la Ley 66/1997 ó 52/1999.

Pues bien, el Tribunal entiende que también ha de rechazar esta alegación porque la parte computa como fecha de inicio del procedimiento la de presentación de la denuncia, en lugar de la fecha correspondiente a la incoación de expediente, según lo establecido con toda claridad en las mencionadas normas.

2. La cuestión de fondo que hay que resolver en el presente recurso es doble. Por un lado, no es la de determinar si el Servicio analizó de forma suficiente y acertada en Derecho, antes de acordar el sobreseimiento parcial ahora impugnado, la posible existencia de un abuso de posición de dominio por fijar los Colegios Provinciales de Médicos honorarios previos a la expedición de certificados de defunción (lo que da lugar a un precio superior al establecido por la Organización Médica Colegial -cuestión que se dilucidará en el expediente sancionador 526/01-), sino en hacerlo con la anuencia del Consejo, razón por la cual también debe ser éste imputado. Por otro lado, la segunda cuestión que hay que resolver es si acertó el Servicio cuando no imputó al Colegio de Almería que lo que realmente hace mediante el "reconocimiento de firma" es cobrar de forma anticompetitiva un sobreprecio de los certificados, al entender que no correspondía dicho importe a fijar honorarios mínimos por el reconocimiento previo a extender el certificado.

Dado que el art. 37.4 LDC dispone que "el Servicio podrá sobreseer el expediente, previa audiencia de los interesados", resulta evidente la capacidad de su Director de supeditar la continuación del procedimiento a la existencia en las conductas denunciadas de indicios de antijuridicidad.

Por ello, es preciso hacer constar las alegaciones de fondo en las que se fundamenta el presente recurso que son las siguientes:

- en cuanto al Consejo, alega el recurrente que, en virtud de lo dispuesto en el art. 49 de los Estatutos Generales de la Organización Médica Colegial, *"el Consejo General debe prestar su consentimiento a las prácticas de determinados Colegios Provinciales, que tratamos aquí como ilegales y contrarias a la LDC, que resulta evidente que lo son"*; además, alega que existen

también suficientes indicios de cargo por no expresar el Consejo su disconformidad con los Colegios, como para hacer improcedente el sobreseimiento en esta fase inicial del proceso;

- en cuanto al Colegio de Almería, alega que la cantidad de 200 pts. por impreso, cobrada por "reconocimiento de firma", es sólo una forma de las utilizadas por los Colegios para intentar justificar el sobreprecio de los certificados.

3. El Servicio, por tres veces, se ha pronunciado en el sentido de que correspondía acordar, como hizo, el sobreseimiento parcial del expediente sancionador en cuanto a las conductas imputadas por el denunciante y ahora recurrente al Consejo y al Colegio de Almería: en la propuesta de sobreseimiento, que olvidó notificar al denunciante dando con ello origen a un primer recurso; nuevamente, tras retrotraer las actuaciones a dicho momento procesal por haberlo ordenado el Tribunal al estimar dicho recurso; y, por último, al informar el presente recurso.

Así, por lo que se refiere al Consejo, el Servicio considera que aquél actuó en el marco de sus competencias aprobando el precio de los impresos y que son los Colegios imputados los únicos responsables de acordar adherir "taloncillos" a los certificados o sobreimprimir cantidades por conceptos ilegales, como decidir cobrar honorarios mínimos por reconocimiento previo al certificado. El Consejo habría actuado, de este modo, según lo dispuesto en el artículo 58 de los Estatutos Generales de la OMC, aprobados por Real Decreto 1018/1980, al fijar la cuantía de los impresos de los certificados como resultado de calcular el coste de su edición y distribución. Por lo tanto, los Colegios imputados serían los únicos responsables de acordar adherir "taloncillos" o sobreimprimir otras cantidades ilegalmente.

En lo que se refiere al Colegio de Almería, entiende el Servicio que la cuestión de cobrar 200 pts. por "reconocimiento de firma" tampoco está comprendida en la que constituye el único objeto del expediente, que es la mencionada de establecer los honorarios mínimos profesionales previos a la extensión del certificado médico, cargo por el que se ha imputado al resto de los Colegios con excepción del de Guipúzcoa.

4. El Tribunal, tras el examen de las actuaciones, estima que son plenamente acertadas las consideraciones hechas por el Servicio para fundamentar el Acuerdo de sobreseimiento parcial en lo que se refiere al Consejo y al Colegio de Almería, al seguir la doctrina del Tribunal relativa a la fijación de honorarios mínimos por parte de los Colegios Profesionales, tras la

aprobación de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y Colegios Profesionales.

En efecto, entiende el Tribunal que el Consejo únicamente fijó los precios de los impresos, según dispone la norma antes señalada de los Estatutos de la OMC, sin que quepa imputar, por falta de elementos de juicio y de pruebas, su participación en la conducta prohibida imputada a determinados Colegios Provinciales que, supuestamente, no siguieron las referidas medidas liberalizadoras al adherir "taloncillos" a los certificados como sistema para cobrar honorarios mínimos previamente acordados. Además, como alega el Consejo, tampoco existe una relación jerárquica o de dominio del mismo respecto de los Colegios Provinciales de la que se derivara alguna responsabilidad.

Por último, en cuanto al Colegio de Almería, también parece totalmente acertado lo manifestado por el Servicio de considerar cuestiones distintas el "reconocimiento de firma" y el "reconocimiento médico previo al certificado". Incluso por la cuantía del primero, establecida en 200 pts., no parece que quepa la posibilidad de equipararlo al segundo reconocimiento, pues son, en definitiva, conceptos distintos a los que corresponden cantidades también de orden diferente.

5. Por todo ello, no pudiéndose apreciar indicios de prácticas contra la libre competencia y considerando que ha sido en todo acertado en Derecho y suficiente el análisis realizado por el Servicio, el Tribunal entiende que procede desestimar el recurso y confirmar el Acuerdo de sobreseimiento parcial.

**VISTOS** los preceptos citados y demás de general aplicación, el Tribunal

### **HA RESUELTO**

**Único.-** Desestimar el recurso interpuesto por D. Jesús Martínez Martínez contra el Acuerdo del Servicio de Defensa de la Competencia de 1 de octubre de 2001, Acuerdo que se confirma.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que agota la vía administrativa y que contra ella sólo se puede interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.