



Ministerio de Producción
Secretaría de Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dra. MARIA VICTORIA DIAZ VERA
SECRETARÍA EJECUTIVA
COMISIÓN NACIONAL DE
DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Expte N.º S01:0298479/2015 (C.1565) /GG-MLO-GZ

DICTAMEN N.º 1035

BUENOS AIRES, 03 MAY 2015

SEÑOR SECRETARIO:

Se eleva a su consideración el presente dictamen referido a las actuaciones que tramitan bajo Expediente N.º S01:0298479/2015, del Registro del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, caratulado "INSTITUTO PROVINCIAL DEL SEGURO S/ INFRACCIÓN LEY 25.156 (C. 1565)".

I. SUJETOS INTERVINIENTES.

1. El denunciante es el CÍRCULO ODONTOLÓGICO BARILOCHE (en adelante "COB" o "EL CÍRCULO", indistintamente).
2. El denunciado es el INSTITUTO PROVINCIAL DEL SEGURO DE SALUD (IPROSS).

II. LA DENUNCIA.

3. Con fecha 19 de octubre de 2015 ingresó ante esta CNDC, la denuncia efectuada por el Presidente del COB, Sr. Raúl FERNÁNDEZ
4. Conforme manifestó el denunciante, el COB se desvinculó de la FEDERACIÓN ODONTOLÓGICA DE RÍO NEGRO (en adelante "FORN" o "LA FEDERACIÓN", indistintamente) mediante Asamblea General Ordinaria Fuera de Término (en adelante "AGO"), celebrada el día 19 de mayo de 2015.
5. Añadió que el ámbito de incumbencia del COB no se limitaría a la ciudad de Bariloche, sino también a El Bolsón, ambas de la Provincia de Río Negro, y que está conformado por 76 profesionales.
6. Con motivo de la desvinculación de LA FEDERACIÓN, el COB formalizó contratos con la mayoría de las obras sociales y prepagas, a las que anteriormente les brindaban servicios odontológicos a través de la FORN, menos con el IPROSS, y con otras obras sociales que no son objeto de esta denuncia (conf. fs. 4).
7. Manifestó que la pretensión del COB, se circunscribe a la firma de contrato con el IPROSS



Ministerio de Producción
Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dra. MARÍA FLORENCIA DÍAZ VERA
INGENIERA EN LETRADA
COMISION NACIONAL DE
DEFENSA DE LA COMPETENCIA

para que sus asociados puedan seguir prestándole servicios odontológicos, lo que fue negado por el IPROSS –según el denunciante– aduciendo cuestiones formales que le serían ajenas, y una supuesta cláusula de exclusividad vigente en el contrato que habría formalizado con LA FEDERACIÓN. Ello motivó el intercambio de las cartas documento cuyas copias simples obran a fs. 23/27, a cuyo texto nos remitimos en honor a la brevedad.

8. Dicha negativa de contratación del servicio odontológico a través del COB, constituiría, según el denunciante, un "abuso de posición dominante", en perjuicio de los afiliados al IPROSS (casi 70.000 en la provincia de Río Negro) a quienes limitaría el ejercicio del derecho de elección profesional, imponiéndoles la cartilla de profesionales ofrecida por LA FEDERACIÓN.

III. EL PROCEDIMIENTO.

9. Con fecha 19 de octubre de 2015 ingresó ante esta CNDC, la denuncia efectuada por el Presidente del COB, Sr. Raúl FERNÁNDEZ.
10. Con fecha 10 de noviembre de 2015, el Sr. FERNÁNDEZ ratificó la denuncia.
11. Con fecha 23 de diciembre de 2015, el apoderado del IPROSS, Dr. Carlos Alberto PEGA, brindó explicaciones en los términos del art. 29 de la LDC, en legal tiempo y forma.

IV. LAS EXPLICACIONES.

12. En primer término, el apoderado del IPROSS remarcó que ese organismo suscribió contrato de prestaciones con la FORN, con fecha 1° de abril de 2015, estando incluidos en dicho convenio los profesionales asociados al COB.
13. EL CÍRCULO aceptó los términos del referido contrato entre el IPROSS y LA FEDERACIÓN, de la que se desvinculó posteriormente.
14. La Junta de Administración del IPROSS aprobó, con fecha 30 de julio de 2015, mediante Resolución N.º 459/2015, el Convenio Capitado celebrado con la FORN, con vigencia desde el 1° de abril de 2015 y por el término de doce (12) meses.
15. Por lo tanto –continuó argumentando–, los profesionales asociados al COB formaban parte del convenio oportunamente suscripto. Estos quedaron fuera del mismo por su propia



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dr. MARIESTERITA LAZZARERA
SECRETARÍA DE COMERCIO
COMISIÓN NACIONAL DE
DEFENSA DE LA COMPETENCIA

voluntad cuando decidieron separarse de LA FEDERACIÓN con fecha 19 de mayo de 2015, luego de suscripto y de la entrada en vigencia del referido convenio, incumpliendo el compromiso asumido.

16. Luego se refirió al hecho, admitido por el COB, de que la gran mayoría de obras sociales y servicios de medicina prepaga aceptaron formalizar convenios directos con el COB, por lo que no se habría concretado ninguna conducta tendiente a "limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado ni ejercido abuso de una posición dominante", conforme lo prescribe la Ley N.º 25.156.
17. Dejó en claro que el IPROSS es totalmente ajeno a la situación generada por el propio COB al desvincularse de la FORN, y a las consecuencias que ello le provocó, que ahora son motivo de reproche.
18. Añadió que el IPROSS no está obligado legalmente a contratar con el COB, mucho menos cuando se encuentra vigente el convenio formalizado con la FORN, del cual el COB formaba parte.
19. Por último, en relación a los afiliados al IPROSS, remarcó que no obstante la falta de legitimación del COB para reclamar por ellos, ningún perjuicio habrían sufrido ya que la cobertura de prestaciones odontológicas se encuentra totalmente garantizada a través del convenio vigente suscripto con LA FEDERACIÓN.

V. ANÁLISIS JURÍDICO ECONÓMICO DE LA CONDUCTA DENUNCIADA.

20. Según se desprende de las presentaciones efectuadas por las partes, el mercado relevante afectado por la conducta sería el de prestación de servicios odontológicos en las ciudades de San Carlos de Bariloche y El Bolsón, Provincia de Río Negro.
21. El hecho que motiva la denuncia, es la supuesta negativa injustificada por parte del IPROSS, de contratar los servicios de prestaciones odontológicas por intermedio del COB, suscribiendo un convenio directo de cápita con este último. Esto, en opinión del denunciante, constituiría un abuso de posición dominante por parte del IPROSS.
22. Sentado ello, corresponde, a los fines de determinar la existencia de una conducta de índole anticompetitiva, analizar, en principio, tres aspectos: i) que se trate de actos o conductas relacionados con el intercambio de bienes y servicios; ii) que dichos actos o conductas impliquen una limitación, restricción, falseamiento o distorsión de la



Ministerio de Producción
Secretaría de Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

competencia, o el acceso al mercado, o un abuso de posición dominante; y iii) que de tales circunstancias resulte un perjuicio al interés económico general.

23. Se advierte, con relación al primer aspecto, que efectivamente el mercado aludido se encuentra relacionado con el intercambio de bienes y servicios.
24. Con respecto al segundo aspecto a analizar, deben tenerse en consideración las siguientes constancias de autos.
25. Como admitió el denunciante, la desvinculación del COB de LA FEDERACIÓN, fue voluntaria por decisión mayoritaria de sus miembros.
26. Luego de escindirse de LA FEDERACIÓN, el COB suscribió convenios con la mayoría de las obras sociales y prepagas que mantenían contrato con aquélla, salvo con el IPROSS, y algunas otras obras sociales que no han sido denunciadas en autos (conf. fs. 4). Incluso, suscribió contratos con IOSE, UNIÓN PERSONAL y la obra social de los BANCARIOS, con quienes LA FEDERACIÓN no posee contrato.
27. Según consta a fs. 50 del presente expediente, en el mercado de servicios odontológicos de la ciudad de San Carlos de Bariloche y El Bolsón, el COB ha celebrado convenios directos con veinticinco (25) obras sociales y prepagas, entre las que se destacan OSDE, MEDICUS, MEDIFÉ, SWISS MEDICAL, GALENO y UNIÓN PERSONAL entre otras (conf. fs. 50, 60 y 78); no habiendo suscripto convenio con IPROSS ni con administradoras de fondos para la salud que cuentan con sanatorios propios, como es el caso de la Obra Social de los Gastronómicos.
28. En este orden de ideas, es dable destacar lo manifestado por el denunciante a fs. 51, que afirmó que el IPROSS representa una cuarta o quinta parte de los afiliados de Bariloche. Asimismo, agregó que de los ingresos del COB, los mayores corresponden a OSDE (\$220.000 mensuales, aproximadamente) y MEDIFE, SWISS MEDICAL y UNIÓN PERSONAL (\$200.000 mensuales cada uno, aproximadamente). Por su parte, el IPROSS representaría aproximadamente \$180.000 de ingresos mensuales para el COB.
29. Sin embargo, el denunciante señaló que los aranceles abonados por el IPROSS son aproximadamente la mitad de los que pagan otras administradoras de fondos para la salud. Como consecuencia de ello, manifestó que el IPROSS se quedó sin prestadores, dado que los 80 odontólogos afiliados al COB, al desvincularse el CÍRCULO de LA FEDERACIÓN, dejaron de prestarle servicios al IPROSS, mientras que los profesionales odontólogos que no se encuentran asociados al COB, que son aproximadamente diez (10), no llegan a



Ministerio de Producción
Secretaría de Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dr. [Nombre] [Apellido]
[Cargo]
[Fecha]

- cubrir la demanda de prestaciones de dicha obra social.
30. En este sentido, según consta a fs. 52, el denunciante agregó que los afiliados al IPROSS se encuentran prácticamente sin cobertura, manejándose las prestaciones mediante el sistema de reintegros.
 31. Por otra parte, expresó que tras la desvinculación de LA FEDERACIÓN, el COB solicitó a sus afiliados que facturaran solamente a través del CÍRCULO. Quien no estuviera de acuerdo podía desafilarse del mismo. Como consecuencia cuatro odontólogos optaron por dejar de pertenecer al COB y seguir prestando servicios a través de LA FEDERACION.
 32. A fs. 57/95, el denunciante aportó copias de las cartas documento y notas remitidas por el COB a sus asociados que decidieron contratar en forma directa con la FORN, para poder prestar servicios al IPROSS; y a fs. 99/104 consta el acta de AGO celebrada el día 19 de mayo de 2015.
 33. De las constancias obrantes en autos surge que, respecto a la oferta de prestaciones odontológicas en el referido mercado, el COB cuenta con 82 odontólogos afiliados (conf. nómina de fs. 53/54), mientras que los profesionales odontólogos que no se encuentran asociados al CÍRCULO son aproximadamente 10 (conf. fs. 51 al pie). En función de ello, se desprende que en el ámbito de las ciudades de San Carlos de Bariloche y El Bolsón, el COB nuclea, aproximadamente, el 89% de los profesionales odontólogos.
 34. Respecto de la demanda, surge según se anticipó que IPROSS representa entre 1/4 y 1/5, es decir 20%-25% del total, una participación que indica la ausencia de posición dominante, de no existir otros elementos coadyuvantes, los cuales no han sido aportados en la denuncia ni han sido identificados por la investigación de esta CNDC. Los competidores de IPROSS son las empresas de medicina prepaga y las administradoras de fondos de salud que operan en el mercado relevante (desde el lado de la demanda).
 35. En cuanto a la conducta denunciada, surge que la negativa por parte del IPROSS de dar acceso a su cartilla de prestadores al COB configura una restricción vertical que surge del contrato entre IPROSS y la FEDERACIÓN, el cual contiene una cláusula de exclusividad de la primera a favor de la segunda.
 36. La negativa de acceso a la cartilla de IPROSS a los prestadores del COB resulta en primer término explicada por la obligación de la primera de cumplir con el precitado contrato.
 37. Asimismo, el accionar de IPROSS no puede considerarse un abuso de posición dominante



*Ministerio de Producción
Secretaría de Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*

REPÚBLICA DE CHILE
SECRETARÍA DE COMERCIO
COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

- o un cierre anticompetitivo del mercado de prestaciones odontológicas de Bariloche y El Bolsón para los profesionales afiliados al COB, dado que IPROSS no cuenta con posición dominante en el mercado relevante.
38. Se destaca que IPROSS no participa por sí o a través de terceros vinculados en la oferta de servicios odontológicos, por lo cual la conducta denunciada no puede considerarse una exclusión de competidores en términos de la LDC, dado que los competidores de IPROSS son las empresas de medicina prepaga y las administradoras de fondos de salud.
 39. En este sentido, el planteo de abuso de posición dominante por parte del IPROSS es a todas luces inconsistente, en la medida en que no cuenta con ningún incentivo para excluir al COB que motive la negativa a contratar, pues, lo que resulta más beneficioso para el IPROSS y sus afiliados no es la reducción de prestadores odontológicos en su cartilla, sino la existencia de la mayor pluralidad posible de dichos prestadores. El contrato que IPROSS ha celebrado con la FEDERACIÓN es una limitación convenida al respecto, pero el mismo puede ser rescindido de acuerdo a los usos y costumbres comerciales usuales.
 40. Por otra parte, la selección de prestadores o proveedores por parte de cualquier agente económico difícilmente pueda ser considerada una conducta anticompetitiva.
 41. En el caso de autos, el IPROSS elige discrecionalmente la incorporación de prestadores en función de las necesidades odontológicas de sus afiliados, suscribiendo un contrato de prestación por cápita con LA FEDERACIÓN que le garantiza la cobertura a los mismos.
 42. Con respecto al punto iii), en primer lugar cabe destacar que, no habiéndose acreditado afectación a la competencia, tampoco podría haber un perjuicio al interés económico general.
 43. Por el contrario, sí se observa un accionar por parte del COB con potencialidad para afectar el interés económico general, al limitar la posibilidad de los profesionales odontólogos de decidir libremente con quien contratar, limitando de esta manera la oferta de manera artificial.¹
 44. Los apercibimientos hechos efectivos respecto de nueve (9) profesionales, importarían una clara represalia por parte del CÍRCULO en desmedro de los odontólogos que decidieron contratar en forma directa con la FORN para la prestación de servicios odontológicos a los afiliados al IPROSS, privándoles de prestar servicios para las obras sociales y prepagas

¹ Ver, sobre el particular, acta de audiencia de ratificación, respuesta a la pregunta 9.



Ministerio de Producción
Secretaría de Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

que, por haber contratado con el COB, abonan las prestaciones por su intermedio.

45. De esta forma, el accionar del COB impediría a LA FEDERACIÓN y a los prestadores de servicios de salud en general –por aplicación del art. 60 de su Reglamento Interno–, contar con oferta de odontólogos en las ciudades de San Carlos de Bariloche y El Bolsón, donde quien ostentaría poder dominante acaparando aproximadamente el 89% de los profesionales odontólogos disponibles, es el CÍRCULO; y perjudicaría también a los afiliados al IPROSS, dejándolos sin cobertura, tal como lo reconoce abiertamente el COB.
46. Conforme se ha sostenido en las "Pautas para el análisis de la competencia en los mercados de prestaciones para la salud" en la "Ley de Defensa de la Competencia y los Mercados de Servicios para la Salud", publicadas por esta Comisión Nacional en el año 1997, debe tenerse presente que la Pauta N° 3 expresa que: *"Las asociaciones de prestadores y los conjuntos de asociaciones de prestadores que nucleen más del 25% de los prestadores en alguna especialidad en algún mercado relevante no deberán establecer cláusulas de exclusividad que impliquen la obligación de que sus afiliados sólo puedan celebrar contratos con administradores de fondos para la salud a través de la asociación"*.
47. El principio detrás de esta pauta, es el de evitar que la asociación funcione como un mecanismo de concertación que limite el acceso al mercado de los prestadores en forma independiente. Cuando una asociación cuenta con una participación relevante en el mercado y ha celebrado contratos con administradores de fondos para la salud que representan una fuente de ingreso importante para sus afiliados, la misma se halla en posición de imponer condiciones anticompetitivas a sus asociados e, indirectamente, a los demandantes de los servicios que ellos prestan.
48. Luego de analizada la conducta traída a estudio, esta CNDC considera que los hechos denunciados no constituyen una conducta sancionable, contemplando la ausencia de elementos tipificantes que permitan tener por configurado un acto o conducta de naturaleza anticompetitiva con entidad suficiente para afectar al interés económico general.
49. Sin embargo, sí se observa una conducta con potencialidad de afectación al interés económico general por parte del CÍRCULO, quien con su accionar podría estar obstaculizando el acceso al mercado de prestaciones odontológicas a los profesionales afiliados al mismo.



Ministerio de Producción
Secretaría de Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Dra. MANU...
Dra. JAZ VERA
HALETRADA
COMISION NAC...
DE LA COMPETENCIA

VI. CONCLUSIÓN.

50. Por todo lo expuesto, esta Comisión Nacional concluye que los hechos denunciados son ajenos a la normativa de defensa de la competencia y, por lo tanto, no hallándose encuadrada la conducta denunciada en los supuestos previstos por la Ley N.º 25.156, se aconseja al Sr. SECRETARIO DE COMERCIO:

- I) Aceptar las explicaciones brindadas por el INSTITUTO PROVINCIAL DEL SEGURO DE SALUD (IPROSS), y ordenar el archivo de las presentes actuaciones, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 de Ley N.º 25.156.
- II) Ordenar investigar el accionar del CÍRCULO ODONTOLÓGICO BARILOCHE y, consecuentemente, formar el respectivo expediente.

51. Elévese el presente Dictamen al SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO, previo paso por la Dirección General de Asuntos Jurídicos del MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, para su conocimiento.

Dra. CECILIA C. DALLE
VOCAL
COMISION NACIONAL DE DEFENSA
DE LA COMPETENCIA

María Fernanda Vicens
Vocal
Comisión Nacional de Defensa
de la Competencia

EDUARDO STORDEUR (h)
Vocal
Comisión Nacional de Defensa
de la Competencia

ESTEBAN M. GRECO
PRESIDENTE
COMISION NACIONAL DE DEFENSA
DE LA COMPETENCIA



República Argentina Poder Ejecutivo Nacional
2016 - Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional

Hoja Adicional de Firmas
Anexo

Número:

Buenos Aires,

Referencia: EXP-S01:0298479/2015

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 8 pagina/s.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION
ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2016.07.15 10:03:04 -03'00'

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA -
GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR,
o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE
MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT
30715117564
Date: 2016.07.15 10:03:05 -03'00'



República Argentina Poder Ejecutivo Nacional
2016 - Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional

Resolución

Número:

Buenos Aires,

Referencia: EXP-S01:0298479/2015 - ARCHIVO DE ACTUACIONES

VISTO el Expediente N° S01:0298479/2015 del Registro del ex MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, y

CONSIDERANDO:

Que en el expediente citado en el Visto la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, organismo desconcentrado entonces en la órbita SUBSECRETARÍA DE COMERCIO INTERIOR de la SECRETARÍA DE COMERCIO del MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, emitió el Dictamen N° 1035 de fecha 19 de mayo de 2016, recomendando aceptar las explicaciones brindadas por la denunciada y ordenar el archivo de las actuaciones iniciadas con motivo de la denuncia interpuesta el día 19 de octubre de 2015 por el señor Don Raúl Antonio FERNÁNDEZ (M.I. N° 17.031.188), en su carácter de Presidente del CÍRCULO ODONTOLÓGICO BARILOCHE contra el INSTITUTO PROVINCIAL DEL SEGURO DE SALUD (IPROSS), conforme lo dispuesto en el Artículo 31 de la Ley N° 25.156; ordenar investigar el accionar del CÍRCULO ODONTOLÓGICO BARILOCHE y, consecuentemente, formar el respectivo expediente.

Que el suscripto comparte los términos del citado dictamen, al cual cabe remitirse en honor a la brevedad, incluyéndose como Anexo de la presente medida.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del MINISTERIO DE PRODUCCIÓN ha tomado la intervención que le compete.

Que el infrascripto resulta competente para el dictado del presente acto en virtud de lo establecido en los Artículos 18, 21, 31 y 58 de la Ley N° 25.156 y los Decretos Nros. 89 de fecha 25 de enero de 2001, 357 de fecha 21 de febrero de 2002 y sus modificaciones y 718 de fecha 27 de mayo de 2016.

Por ello,

EL SECRETARIO DE COMERCIO

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Acéptanse las explicaciones brindadas por el INSTITUTO PROVINCIAL DEL SEGURO DE SALUD (IPROSS), y ordénase el archivo de las presentes actuaciones, conforme lo dispuesto en el Artículo 31 de la Ley N° 25.156.

ARTÍCULO 2°.- Instrúyase a la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA,

organismo desconcentrado en la órbita de la SECRETARÍA DE COMERCIO del MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, para que investigue el accionar del CÍRCULO ODONTOLÓGICO BARILOCHE y fórmese el respectivo expediente.

ARTÍCULO 3°.- Considérase al Dictamen N° 1035 de fecha 19 de mayo de 2016, emitido por la COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, que como Anexo, IF-2016-00198334-APN-DDYME#MP, forma parte integrante de la presente resolución.

ARTÍCULO 4°.- Notifíquese a las partes interesadas.

ARTÍCULO 5°.- Comuníquese y archívese.

Digitally signed by BRAUN Miguel
Date: 2016.08.05 10:31:51 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, ou=AR,
o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE
MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT
30715117564
Date: 2016.08.05 10:32:38 -03'00'