



ADMINISTRACIÓN
DE
JUSTICIA

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA
(SEDE SEVILLA)
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
RECURSO Nº 446/15

Ilmos. Sres.

D. Victoriano Valpuesta Bermúdez, pte

D. Eloy Méndez Martínez

D. Guillermo del Pino Romero

SENTENCIA

En Sevilla, a 20 de junio de 2018

Vistos los autos citados, seguidos ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, en el que ha sido parte actora el Colegio Oficial de Dentistas de Málaga, y parte demandada el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, habiendo sido también parte en el procedimiento, como demandado, el Colegio Profesional de Protésicos Dentales de Andalucía, turnándose la ponencia al Ilmo. Sr. D. Eloy Méndez Martínez, quien expresa el parecer de la Sala, se ha dictado esta de conformidad con los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- En fecha 28-7-15, y dentro de legal plazo, se presentó ante esta Sala escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo, acompañado de los documentos exigidos por el artículo 45 LJCA.

Código Seguro de verificación: r5btVu1IWR4XC1la9U3rLA==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verifirmav2/>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ELOY MENDEZ MARTINEZ 20/06/2018 13:58:03	FECHA	22/06/2018
	VICTORIANO VALPUESTA BERMUDEZ 21/06/2018 13:48:58		
	JOSE GUILLERMO DEL PINO ROMERO 22/06/2018 09:04:55		
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	PÁGINA	1/7
 r5btVu1IWR4XC1la9U3rLA==			

Segundo.- Verificada la concurrencia de los requisitos legalmente prevenidos y remitido por la Administración el expediente administrativo interesado junto con justificación de haberse practicados los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la ley rituarial contenciosa, se acordó entrega al recurrente para deducción de demanda en el plazo de 20 días. Presentada la misma, se dio traslado a las partes demandadas para contestación en idéntico plazo.

Tercero.- Por auto de 11-10-16 se abrió el periodo probatorio, presentándose posteriormente conclusiones por escrito.

Cuarto.- Señalado para votación y fallo el día de ayer, el presente recurso fue efectivamente deliberado, votado y fallado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El objeto del presente recurso contencioso administrativo se centra en determinar la conformidad o disconformidad a derecho de la resolución de 10-6-15 del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, que impuso, entre otros, al recurrente, Colegio Oficial de Dentistas de Málaga, una sanción de 17.380,38 euros y la obligación de remitir a todos sus colegiados, en el plazo de dos meses, el contenido de la resolución sancionadora, como responsable de una infracción del artículo 1.1 de la ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, consistente en la toma de decisiones y emisión de recomendaciones colectivas para imponer la elección del protésico dental por los dentistas, de forma restrictiva de la competencia.

Segundo.- Habiéndose alegado por la parte recurrente la caducidad del procedimiento administrativo, es necesario decidir con carácter previo sobre tal instituto jurídico, pues en caso de prosperar, no es procedente entrar en el examen de los demás motivos esgrimidos.

La cuestión de la caducidad ha sido ya resuelta, en sentido estimatorio, por sentencia de esta misma Sala, Sección Primera, de 14-3-18 (rec. 441/2015, al que se acumularon los recursos de esta misma Sección Tercera 435/2015 y 483/2015), en el siguiente sentido:

<< Los dos primeros aspectos en que ampara la recurrente este alegato se hallan directamente relacionados. Sostiene inicialmente la disconformidad a

FIRMADO POR	ELOY MENDEZ MARTINEZ 20/06/2018 13:58:03	FECHA	22/06/2018
	VICTORIANO VALPUESTA BERMUDEZ 21/06/2018 13:48:58		
	JOSE GUILLERMO DEL PINO ROMERO 22/06/2018 09:04:55		
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	r5btVu1IWR4XC11a9U3rLA==	PÁGINA 2/7



r5btVu1IWR4XC11a9U3rLA==



derecho del acuerdo de suspensión del plazo máximo para resolver, en base a unas actuaciones complementarias cuyo alcance exclusivamente se orientó a la formulación de un requerimiento a las corporaciones denunciadas con el fin de que aportasen las cuentas anuales aprobadas, correspondientes al ejercicio 2014, para que sirvieran de parámetro en orden a la determinación de la cuantía de la multa a imponer. Ello puso de manifiesto, según alega, la incorrecta finalización de la fase instructora, pues hubo de ser durante esta fase cuando debieron ser requeridas y sin necesidad de suspender el plazo de resolución. Por otra parte, y sin perjuicio de lo anterior, afirma la recurrente que habría expirado el plazo máximo de resolución, pues el citado acuerdo de 14 de abril de 2015 concedía un plazo de 15 días hábiles para la práctica de la actuación complementaria; transcurrido dicho plazo, se debía haber alzado inmediatamente la suspensión conforme determina el artículo 12 del Reglamento de Defensa de la Competencia, de modo, por otra parte, coherente con el tenor del entonces aplicable artículo 42.5.a) de la Ley 30/1992 (actual artículo 22.2.b de la Ley 39/2015 para las actuaciones complementarias). El acuerdo ampliaba, por tanto, de forma indebida el plazo hasta que se “incorporen los resultados”, hallándose caducado cuando fue notificada a la recurrente la resolución sancionadora.

Se cuestiona, de este modo, tanto la naturaleza de aquel requerimiento de documentación, como su incidencia en el cómputo del plazo máximo de resolución del procedimiento.

Como admite la representación procesal de la Administración demandada, se ha pronunciado esta Sala sobre dicha cuestión, y no lo ha hecho, además, de modo único en la sentencia de esta sección que cita en su contestación a la demanda, de fecha 16 de febrero de 2016, recurso núm. 453/2014, firme, al haberse inadmitido el recurso de casación en interés de ley, interpuesto frente a la anterior, en virtud de sentencia de 10 de mayo de 2017 (RC 1913/2016), sino, además, en sentencia de la Sección Tercera de 7 de diciembre de 2017, recurso núm. 594/2016, que hace referencia, a su vez, a otras anteriores de la misma Sección, firmes, asimismo, ante la inadmisión de los recursos de casación en interés de ley formulados frente a ellas. Razona así esta última, “ (...) sobre esta cuestión nos pronunciamos en sentencia de 7 de marzo de 2017, dictada en recurso nº 514/2014 de la Sección 1ª, en los siguientes términos: “... Se trata de un expediente sancionador iniciado de oficio y es susceptible de producir efectos desfavorables en la esfera jurídica del destinatario; por tanto, el procedimiento que así lo acuerda se encuentra en el ámbito objetivo del artículo 44.2 de la Ley 30/92, tras la reforma por Ley 4/1999, que regula la caducidad; instituto que obedece a los principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y tutela judicial efectiva, en su manifestación como derecho a un procedimiento sin dilaciones indebidas, con el fin de evitar que pueda recaer una resolución de gravamen o limitativa de derechos extemporanea, fuera ya de

Código Seguro de verificación: r5btVu1IwR4XC1la9U3rLA==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verifirmav2/>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ELOY MENDEZ MARTINEZ 20/06/2018 13:58:03	FECHA	22/06/2018
	VICTORIANO VALPUESTA BERMUDEZ 21/06/2018 13:48:58		
	JOSE GUILLERMO DEL PINO ROMERO 22/06/2018 09:04:55		
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	PÁGINA	3/7
 r5btVu1IwR4XC1la9U3rLA==			



los plazos razonables en que se debiera esperar, que no son otros que los plazos máximos de duración del procedimiento.

En cuanto a este último, el plazo previsto legalmente para este tipo de procedimientos, es de 18 meses, y no puede enervarse por voluntad de la propia Administración responsable de la paralización o demora, al objeto de obtener un pronunciamiento sobre el fondo, porque también para la administración los plazos del procedimiento son normas de orden público que quedan fuera de su libre disponibilidad, porque la caducidad se presenta como una sanción a la administración por el incumplimiento del plazo de resolución y una garantía de los interesados a no sufrir un resultado gravoso fuera del plazo marcado por la ley, cerrando las puertas a posibles decisiones arbitrarias.

Así, el transcurso del plazo máximo de dieciocho meses establecido en el apartado primero del artículo 36 para resolver y notificar el procedimiento sancionador en materia de acuerdos y prácticas prohibidas, determinará la caducidad del procedimiento.

Es cierto que el transcurso de los plazos máximos previstos legalmente para resolver un procedimiento se podrá suspender, mediante resolución motivada, en los siguientes casos (art. 37): e) Cuando el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia acuerde la práctica de pruebas o de actuaciones complementarias, de acuerdo con lo previsto en el artículo 51...”.

Descendiendo al caso contemplado, lo cierto es que el Acuerdo de 24 de febrero de 2016, por el que se decide la práctica de actuaciones complementarias y se acuerda la suspensión del plazo para resolver el expediente durante el tiempo necesario para la incorporación al mismo de los resultados de aquellas, en realidad, constituye un supuesto de requerimiento de documentación consistente en las Cuentas Anuales aprobadas, y conocido por las partes es el criterio de esta Sala, plasmado en sentencia de 16 de febrero de 2016, dictada en recurso nº 453/14, en la que se afirmaba que la petición de cuentas anuales supone un requerimiento de documentación, por lo que estamos ante el supuesto del artículo 37.1.a) LDC y 12.1.a) del Reglamento, lo que conlleva que la suspensión del plazo lo sea por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento, o, en su defecto, por el tiempo concedido en el requerimiento. Ciertamente, contra dicha sentencia se interpuso recurso de casación en interés de ley por el letrado de la Junta de Andalucía, pero fue declarado inadmisibile por Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2017 (recurso 1913/2016), por lo que, en el presente supuesto, seguimos manteniendo el criterio sustentado en la citada sentencia de 16 de febrero de 2016.

Dicho esto, y volviendo al caso de autos, del expediente administrativo resulta que el requerimiento de documentación fue notificado el 1/3/2016, siendo cumplimentado el 6/04/2016, no sin antes presentar escrito el 7/03/2016 por el que remitía al peticionario a los registros públicos. Por tanto, transcurrieron 37 días, por lo que la fecha límite para resolver y notificar sería el 30/04/2016.

FIRMADO POR	ELOY MENDEZ MARTINEZ 20/06/2018 13:58:03	FECHA	22/06/2018
	VICTORIANO VALPUESTA BERMUDEZ 21/06/2018 13:48:58		
	JOSE GUILLERMO DEL PINO ROMERO 22/06/2018 09:04:55		
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	r5btVu1IWR4XC1la9U3rLA==	PÁGINA 4/7


r5btVu1IWR4XC1la9U3rLA==



Recordemos que el acuerdo de inicio se dictó el 24/09/2014, por lo que el expediente sancionador estaría caducado, ya que la resolución que le pone fin se notifica el 6/06/2016. Es más, consta al folio 2138 del expediente administrativo, Acuerdo de 12/04/2016, según el cual se incorpora el resultado de las diligencias complementarias y se reanuda el plazo máximo para resolver, que se fija el día 11/05/2016, por lo que, tomando, incluso, esta última fecha, el procedimiento sancionador estaría igualmente caducado, pues la resolución sancionadora de 5/05/2016 se notifica el 6/06/2016.

Los defectos formales y materiales de la caducidad se concretan en la terminación del procedimiento y consecuente archivo, quedando la cuestión de fondo imprejuizada e intactas las posibilidades de la Administración de iniciar nuevo procedimiento, siempre que no haya prescrito la acción. Procede, en consecuencia, la estimación del motivo, y, con ello, del recurso contencioso-administrativo”.

Con arreglo a este criterio reiterado, no es posible concluir que la tesis de la Administración demandada, que viene a identificar la verdadera naturaleza de las actuaciones realizadas en función de la fase, instructora o resolutoria, del procedimiento, halle adecuado amparo en la normativa aplicable. Así, el art. 12.1.a) del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia, que regula el cómputo de los plazos máximos de los procedimientos en casos de suspensión, previene que “En caso de suspensión del plazo máximo, el órgano competente de la Comisión Nacional de la Competencia deberá adoptar un acuerdo en el que se señale la causa de la suspensión, de acuerdo con lo previsto en el artículo 37 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, entendiéndose suspendido el cómputo del plazo: (...) a) En los supuestos previstos en el artículo 37.1.a) y b) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, durante el plazo concedido; (...)”; limitándose a recoger un régimen específico de suspensión del plazo para aquellos supuestos en que se formulan requerimientos de documentación a los interesados. Supuesto este en el que halla subsunción plena la situación que ahora se describe, como se decía en aquella sentencia nuestra, máxime cuando, como afirma la recurrente, la incorporación de esta documentación iba orientada, como se indicó en el acuerdo de suspensión del plazo, en previsión de la aplicación del artículo 63.1 de la Ley de Defensa de la Competencia, relativo a la graduación de las sanciones, aspecto material de ineludible valoración en todo procedimiento sancionador, que ha de formar parte necesaria de su tramitación ordinaria y con cuya práctica no puede jugarse en orden a la determinación final del plazo máximo de resolución del procedimiento.

Como se decía en la primera de las sentencias más arriba señaladas, el hecho de que la Administración califique tales requerimientos como actuaciones complementarias, no las convierte en tales. “ (...) cuando se requiere a una

FIRMADO POR	ELOY MENDEZ MARTINEZ 20/06/2018 13:58:03	FECHA	22/06/2018
	VICTORIANO VALPUESTA BERMUDEZ 21/06/2018 13:48:58		
	JOSE GUILLERMO DEL PINO ROMERO 22/06/2018 09:04:55		
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	r5btVu1IWR4XC1la9U3rLA==	PÁGINA 5/7


r5btVu1IWR4XC1la9U3rLA==



parte del procedimiento a que aporte documentos que pueden probar algo, estamos ante el supuesto del artículo 37.1.a) de la Ley de Defensa de la Competencia y del art. 12.1.a) del Reglamento, lo que conlleva que la sustentación del plazo es por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su cumplimiento efectivo, o, en su defecto, por el tiempo concedido en el requerimiento. No hay en tal exigencia práctica de actuaciones complementarias sino, como decimos, requerimiento de aportación de documentos.
(...)”.

El 14 de abril de 2015 se adopta el acuerdo de realización de actuaciones y pruebas complementarias, notificándose a la recurrente al día siguiente, y el 26 de mayo, el Consejo acordó incorporar al expediente las nuevas actuaciones practicadas y las alegaciones formuladas por las partes, concediendo a las partes un nuevo plazo de diez días para que, a la vista de la incorporado, alegasen lo que a su derecho conviniera. Ambos acuerdos han sido, asimismo, impugnados por la recurrente. Se decidió, en consecuencia, de modo indebido, la práctica, como actuaciones complementarias, de los requerimientos de documentación y, asimismo, la suspensión, que se levantó al margen de las previsiones contenidas en el artículo 12.1.a) del Reglamento de Defensa de la Competencia, extendiendo inadecuadamente el plazo máximo de resolución hasta el 11 de junio de 2015.

Habiéndose incoado el expediente el 30 de octubre de 2013, el plazo de resolución expiraba inicialmente el 30 de abril de 2015. El Colegio recurrente aportó la documentación que le fue requerida el 14 de mayo siguiente (en esa misma fecha la ha aportado el Colegio Oficial de Dentistas de Huelva), por lo que el plazo máximo de resolución expiraba el 30 de mayo siguiente. La notificación de la resolución sancionadora el 11 de junio de 2015 tuvo lugar cuando ya había caducado el procedimiento, con arreglo al artículo 38.1 de la Ley 15/2007.

Debe, por lo tanto, estimarse este motivo de la demanda y, con ello, anular las resoluciones recurridas, sin entrar en el resto de los argumentos que, sobre el fondo de la controversia, se plantean por las partes >>.

Por iguales razones, y por congruencia con lo ya resuelto, procede, también en el presente supuesto, estimar la caducidad del procedimiento administrativo.

Tercero.- Las costas han de imponerse a las partes demandadas, conforme al art. 139.1 LRJCA, si bien se limitan a un máximo de 1.000 euros, atendiendo al alcance y complejidad del asunto.

VISTOS los preceptos citados, concordantes y demás de general y pertinente aplicación.

Código Seguro de verificación: r5btVu1IwR4XC1la9U3rLA==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verificarmav2/>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ELOY MENDEZ MARTINEZ 20/06/2018 13:58:03	FECHA	22/06/2018
	VICTORIANO VALPUESTA BERMUDEZ 21/06/2018 13:48:58		
	JOSE GUILLERMO DEL PINO ROMERO 22/06/2018 09:04:55		
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	r5btVu1IwR4XC1la9U3rLA==	PÁGINA 6/7


r5btVu1IwR4XC1la9U3rLA==

FALLAMOS

Que estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución expresada en el fundamento de derecho primero de esta sentencia, debemos anularla, y la anulamos, condenando a las partes demandadas expresamente en costas, si bien con la limitación ya expresada.

Notifíquese la presente sentencia a las partes haciéndoles saber que contra la misma pueden interponer recurso de casación por escrito ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente a su notificación, en los términos y con las exigencias contenidas en el artículo 86 y ss. de la LRJCA.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

"En relación a los datos de carácter personal, sobre su confidencialidad y prohibición de transmisión o comunicación por cualquier medio o procedimiento, deberán ser tratados exclusivamente para los fines propios de la Administración de Justicia (ex Ley Orgánica 15/99, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal y ex Reglamento general de protección de datos (UE) 2016/679 de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos)"

Código Seguro de verificación:r5btVu1IwR4XC1la9U3rLA==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verifirmav2/>
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ELOY MENDEZ MARTINEZ 20/06/2018 13:58:03	FECHA	22/06/2018
	VICTORIANO VALPUESTA BERMUDEZ 21/06/2018 13:48:58		
	JOSE GUILLERMO DEL PINO ROMERO 22/06/2018 09:04:55		
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	PÁGINA	7/7
 r5btVu1IwR4XC1la9U3rLA==			