

## **RESOLUCIÓN**

### **Expte. SAMAD/05/2016 COLEGIO DE PROTÉSICOS DENTALES DE MADRID CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA**

#### **Presidente**

D. José María Marín Quemada

#### **Consejeros**

D<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar

D<sup>a</sup>. Clotilde de la Higuera González

D<sup>a</sup>. María Pilar Canedo Arrillaga

#### **Secretario del Consejo**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 28 de febrero de 2019

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**), con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el expediente SAMAD/05/2016 COLEGIO DE PROTÉSICOS DENTALES DE MADRID, incoado por la Dirección General de Economía y Política Financiera de la Comunidad de Madrid contra el Colegio de Protésicos Dentales de Madrid por supuestas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**).

## ÍNDICE

<b>I. ANTECEDENTES.....</b>	<b>4</b>
<b>II. LAS PARTES .....</b>	<b>7</b>
1. Denunciante: PRODUCCIÓN DE COMUNICACIÓN Y VENTAS S.L. (PROCOVEN).....	7
2. Denunciado: COLEGIO DE PROTÉSICOS DENTALES DE MADRID (COLPRODECAM).....	7
<b>III. MERCADO RELEVANTE.....</b>	<b>8</b>
1. Mercado relevante por razón del producto/servicio/actividad .....	8
A. <i>Normativa aplicable al sector de los protésicos dentales.....</i>	8
B. <i>Las prótesis dentales como productos sanitarios a medida: comercialización         en la EU y procedimiento de control para su importación.....</i>	9
2. Mercado relevante por razón del territorio .....	12
<b>IV. HECHOS ACREDITADOS .....</b>	<b>12</b>
1. Publicación en Facebook del COLPRODECAM el 3 de abril de 2009 .....	12
2. Publicación en Revista Capital Dental en mayo de 2013 .....	13
3. Entrevista radiofónica al Presidente del COLPRODECAM en Youtube el 28 de febrero de 2014 .....	13
4. Entrevista al Presidente de la Comisión de Formación del COLPRODECAM en el diario “La Razón” el 13 de marzo de 2014 .....	13
5. Entrevista en el diario “La Razón” al Presidente de la Comisión de Formación del COLPRODECAM el 26 de mayo de 2014 .....	14
6. Comunicados del COLPRODECAM publicados en su web el 3 de abril de 2014 y el 30 de marzo de 2015 .....	14
7. Publicación en las revistas “Capital Dental” del Comunicado del COLPRODECAM publicado en su página web el 3 de abril de 2014.....	15
8. Noticias en periódicos digitales .....	15
9. Entrevista de PROCOVEN con el COLPRODECAM en el verano de 2014 y solicitud de mediación en febrero de 2016 .....	16
10. Comunicado del COLPRODECAM de 23 de marzo de 2015 .....	16
11. Actas del COLPRODECAM .....	17
<b>V. FUNDAMENTOS DE DERECHO .....</b>	<b>19</b>
<b>PRIMERO. COMPETENCIA PARA RESOLVER.....</b>	<b>19</b>
<b>SEGUNDO. OBJETO DE LA RESOLUCIÓN Y NORMATIVA APLICABLE ...</b>	<b>20</b>

<b>TERCERO. PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL ÓRGANO INSTRUCTOR</b>	<b>20</b>
<b>CUARTO. VALORACIÓN DE LA SALA DE COMPETENCIA.....</b>	<b>21</b>
4.1. Antijuridicidad de las conductas.....	22
4.2. Duración de las conductas .....	29
4.3. Efectos de las conductas.....	30
4.4. Responsabilidad.....	31
<b>QUINTO. OTRAS ALEGACIONES Y CUESTIONES PLANTEADAS.....</b>	<b>32</b>
5.1. Sobre la inexistencia del mercado relevante reseñado por el PCH .....	32
5.2. Solicitud de prueba .....	34
<b>SEXTO. DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN.....</b>	<b>37</b>
6.1. Criterios para determinación de la sanción.....	37
6.2. Determinación de la sanción .....	38
<b>RESUELVE.....</b>	<b>39</b>

## I. ANTECEDENTES

1. El 10 de noviembre de 2016 tuvo entrada en la CNMC escrito de denuncia de la mercantil Producción de Comunicación y Ventas S.L. (en adelante, la **Denunciante/Procoven**), contra el Colegio de Protésicos Dentales de Madrid (en adelante, **COLPRODECAM**) por presuntas conductas contrarias a la LDC consistentes en realizar publicidad que desprestigia la importación y compra de prótesis dentales de terceros países, especialmente China (folios 1 a 17).
2. En el trámite de asignación de competencias se determinó por la Dirección de Competencia (**DC**) de la CNMC y por la Dirección General de Economía y Política Financiera de la Comunidad de Madrid (en adelante, **DGEPF**) que los órganos competentes para conocer de las actuaciones, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencia del Estado y la Comunidades Autónomas en materia de Defensa de Competencia (en adelante, Ley 1/2002), serían los correspondientes a la Comunidad de Madrid, pues los efectos de la conducta se circunscriben exclusivamente al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

En consecuencia, la CNMC procedió a remitir a la DGEPF la documentación que obraba en su poder, habiéndose enviado la última documentación el 21 de diciembre de 2016.

3. Con fecha 3 de febrero la DGEPF formuló requerimiento de información al COLPRODECAM, dentro del marco de la información reservada S.A. 05/2016 COLEGIO DE PROTÉSICOS DENTALES DE MADRID, para que se pusiera a disposición de la DGEPF documentación en relación a los hechos recabados, concediéndole para ello el plazo de un mes (folios 18 a 31).

La contestación al requerimiento tuvo entrada en la DGEPF el día 24 de marzo de 2017 (folios 32 a 36).

4. Con fecha 29 de marzo de 2017, la DGEPF reiteró el requerimiento anterior al estimar que no había sido contestado adecuadamente, concediéndole al COLPRODECAM un nuevo plazo de 15 días para la contestación, bajo apercibimiento de sanción, e informándole de su derecho de acceso al expediente una vez incoado el mismo así como de la obligación de traslado de la denuncia al denunciante a partir de dicho momento procedimental (folios 37 a 47).
5. Con fecha 3 de abril de 2017, la DGEPF requirió al denunciante los poderes de representación, que fueron entregados el 12 de abril de 2017 (folios 48 a 50 y 54 a 70).

6. El 4 de abril de 2017, la DGEPEF realizó un nuevo requerimiento al denunciante (folios 51 a 53) que fue contestado por este el 25 de abril de 2017 (folios 71 a 82).

El 4 de mayo el COLPRODECAM amplió su respuesta a dicho requerimiento de información (folios 83 a 320.1).

7. El 18 de mayo de 2017, la DGEPEF acordó la declaración de confidencialidad de determinados documentos aportados al expediente por el denunciado (folio 324).
8. El 24 de mayo de 2017, la DGEPEF requirió información a PROCOVEN (folios 325 a 327), que contestó a dicho requerimiento el 23 de junio de 2017 (folios 350 a 352).
9. Con base en el artículo 49 de la LDC y en los artículos 25.1.c) y 28 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado mediante Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero (RDC), con fecha 25 de mayo de 2017 la DGEPEF acordó la incoación de expediente sancionador al COPRODECAM por presuntas prácticas restrictivas de la competencia, constitutivas de recomendación colectiva, prohibidas por el artículo 1.1 de la LDC, poniéndose a disposición del denunciado el mismo día (folios 328 a 348).
10. El 5 de julio de 2017 la DGEPEF aprobó el pliego de concreción de hechos (PCH), concediéndoles a los interesados un plazo de 15 días para formular alegaciones desde la notificación del mismo en función de lo dispuesto en los artículos 50.3 de la LDC y 33.1 del RDC (folios 353 a 408).

Con fecha 13 de julio de 2017 la DGEPEF notificó el PCH al COLPRODECAM (folio 409) y, con fecha 4 de agosto de 2017, se recibieron alegaciones del mismo, fuera del plazo de los 15 días anteriormente citados (folios 410 a 461).

11. Con fecha 5 de septiembre de 2017 la DGEPEF procedió al cierre de la instrucción, de conformidad con el artículo 33. 3 in fine del RDC a los efectos de elaboración de la propuesta de resolución (folios 462 a 463).
12. La DGPEF dictó propuesta de resolución y de conformidad con los artículos 50.4 de la LDC y 34.1 del RDC (folios 465 a 527), el 25 de octubre de 2017 elevó su informe y propuesta de resolución al Consejo de la CNMC (folios 538 a 597).
13. El 18 de octubre de 2018, la Sala de Competencia de la CNMC acordó la práctica de actuaciones complementarias, en concreto, solicitó a la Agencia

Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) determinada información, suspendiendo el plazo máximo para resolver y notificar el expediente durante el tiempo necesario para la incorporación al expediente de los resultados de la actuación complementaria, incluido el trámite posterior de alegaciones, de conformidad con lo establecido en los artículos 37 de la LDC y 12 del RDC (folios 600 a 616).

Dicha solicitud de informe fue notificada a la AEMPS con fecha 24 de octubre de 2018 (folios 613 a 614).

14. Con fecha 24 de enero de 2019 se recibió en la CNMC el informe de la AEMPS (folios 617 a 623).
15. Con fecha 25 de enero de 2019 se notificó a las partes interesadas el informe de la AEMPS, concediéndoles un plazo de 10 días para su valoración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 del RDC y lo acordado por la Sala de Competencia en el Acuerdo de 18 de octubre de 2018 (folio 624).

El 6 de febrero de 2019 tuvo entrada en el registro electrónico de la CNMC escrito de PROCOVEN de valoración del informe de la AEMPS (folios 640 a 641).

16. El día 7 de febrero de 2019 la Sala de Competencia de la CNMC requirió al COLPRODECAM su volumen de ingresos consolidado en 2017 (folios 645 a 647).

Asimismo, se acordó la suspensión del plazo para resolver y notificar de conformidad con lo establecido en los artículos 37 de la LDC y 12 del RDC.

17. El día 8 de febrero de 2019 se dictó acuerdo por el que:
  - a) se levantaba la suspensión del plazo para resolver y notificar acordada el 18 de octubre de 2018 para la práctica de actuaciones complementarias
  - b) se mantenía la suspensión de dicho plazo acordada por la Sala el 7 de febrero de 2019 con objeto de requerir al COLPRODECAM su volumen de ingresos consolidados en 2018.
18. El día 18 de febrero de 2019 tuvo entrada en la CNMC escrito de alegaciones del COLPRODECAM (folios 672 a 681).
19. El 21 de febrero de 2019 se comunicó oficio al COLPRODECAM por el que se acusaba recibo de sus alegaciones y se le recordaba el contenido del acuerdo de la Sala de Competencia de 7 de febrero de 2019 por el que se le requería su volumen de ingresos consolidado antes de la aplicación del IVA o impuestos relacionados en el año 2018 (folio 682 a 684).

20. Con fecha 22 de febrero de 2019 tuvo entrada en la CNMC la información relativa a los volúmenes de negocio del COLPRODECAM (folios 685 a 693).
21. La suspensión del plazo máximo para resolver y notificar se levantó el día 22 de febrero de 2019 (folio 694).
22. La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC aprobó esta resolución en su reunión de 28 de febrero de 2019.
23. Son partes interesadas en este expediente:
  - EI COLEGIO DE PROTÉSICOS DENTALES DE MADRID
  - PRODUCCIÓN, COMUNICACIÓN Y VENTAS, S.R.L.

## **II. LAS PARTES**

### **1. Denunciante: PRODUCCIÓN DE COMUNICACIÓN Y VENTAS S.L. (PROCOVEN)**

La mercantil Producción, Comunicación y Ventas, S.R.L. (PROCOVEN) es una sociedad de responsabilidad limitada, con domicilio en Las Rozas (Madrid), que tiene por objeto social la fabricación, importación y exportación de productos sanitarios, como prótesis dentales a medida (CNAE 8623- Actividades odontológicas). PROCOVEN opera en todo el territorio español, así como en Portugal, y es representante autorizado en la Unión Europea (UE) de una empresa china dedicada a la fabricación de prótesis dentales (folio 1).

### **2. Denunciado: COLEGIO DE PROTÉSICOS DENTALES DE MADRID (COLPRODECAM)**

El COLPRODECAM fue creado por la *Ley 14/1999, de 29 de abril, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de la Comunidad de Madrid*, como corporación de derecho público con personalidad jurídica propia y con capacidad plena para el cumplimiento de sus fines.

Dicha norma dispone que en el COLPRODECAM se integrarán, con carácter obligatorio, quienes en dicha Comunidad posean la titulación de Técnico Especialista en Prótesis Dentales, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio, por el que se desarrolla la Ley 10/1986, de 17 de marzo, sobre Odontólogos y otros profesionales relacionados con la salud dental, y ejerzan la correspondiente profesión.

Asimismo, establece como su ámbito territorial de actuación la Comunidad de Madrid.

### III. MERCADO RELEVANTE

Entendiendo por mercado relevante el que tiene como objeto establecer el producto y el territorio donde las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas<sup>1</sup>, se analizan a continuación el mercado relevante por razón del producto/servicio/actividad y el mercado relevante por razón del territorio en el presente expediente.

#### 1. Mercado relevante por razón del producto/servicio/actividad

##### A. Normativa aplicable al sector de los protésicos dentales

El artículo 2 de la **Ley 10/1986, de 17 de marzo**, de Odontólogos, Protésicos e Higienistas Dentales, reconoce la profesión de protésico dental como un “*título de Formación Profesional de Segundo Grado, cuyo ámbito de actuación se extiende al diseño, preparación, elaboración, fabricación y reparación de prótesis dentales, mediante la utilización de los productos, materiales, técnicas y procedimientos conforme a las indicaciones y prescripciones de los Médicos Estomatólogos u Odontólogos*”. En sus apartados 2 y 3 el citado artículo 2 señala:

*“2. Los Protésicos dentales tendrán plena capacidad y responsabilidad respecto de las prótesis que elaboren o suministren y de los Centros, instalaciones o laboratorios correspondientes.*

*3. Los laboratorios de prótesis dentales deberán ser dirigidos autónomamente por los Protésicos que se hallen en posesión del título de Formación Profesional de Segundo Grado”.*

Entre las funciones atribuidas a los protésicos dentales recogidas en el artículo 6 del **Real Decreto 1594/1994, de 15 de julio**, por el que se desarrolla la Ley 10/1986, destacan las siguientes:

*b) Diseño, preparación, elaboración y fabricación, sobre el modelo maestro, de las prótesis dentales o máxilo-faciales y de los aparatos de ortodoncia o dispositivos que sean solicitados por el Odontólogo, Estomatólogo o Cirujano máxilo-facial, conforme a sus prescripciones e indicaciones. A este respecto podrán solicitar del facultativo cuantos datos e información estimen necesarios para su correcta confección.*

*c) Reparación de las prótesis, dispositivos y aparatos de ortodoncia prescritos por Odontólogos, Estomatólogos o Cirujanos máxilo-faciales, según sus indicaciones.*

---

<sup>1</sup> Resolución del Consejo de la CNC de 12 de enero de 2012, expediente S/0179/09 Hormigón y Productos relacionados; Resolución del Consejo de la CNMC de 23 de mayo de 2013, expediente S/303/10 Distribuidores de Saneamiento; Resolución del Consejo de la CNC de 30 de julio de 2013, expediente S/0380/11 Coches de Alquiler.



En virtud de la Orden 438/2000, de 18 de febrero, del Consejero de Presidencia de la Comunidad de Madrid, se publican en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, de 14 de marzo de 2000, los **Estatutos del Colegio Profesional** de Protésicos Dentales de la Comunidad de Madrid (en adelante, los Estatutos), aprobados por la Asamblea constituyente de fecha 17 de octubre de 1999 e inscritos con fecha de 22 de febrero de 2000, en el Registro de Colegios Profesionales de esta Comunidad Autónoma.

Su artículo 1 hace referencia a la obligación de los protésicos dentales que ejerzan su profesión de forma única o principal en la Comunidad de Madrid de integrarse en el COLPRODECAM.

Su artículo 7 establece como requisito para adquirir la cualidad de colegiado estar en posesión del correspondiente título de formación profesional de Técnico Superior en Prótesis Dentales. A lo anterior añade el artículo 8 que igualmente podrán formar parte del Colegio, en las mismas condiciones, los profesionales que en la Comunidad de Madrid posean la titulación de Formación Profesional de Segundo Grado de Protésico Dental y los profesionales que en dicha Comunidad hayan obtenido la habilitación profesional para el ejercicio de la profesión de protésico dental. El artículo 9 añade requisitos adicionales, como ser mayor de edad y satisfacer la cuota de ingreso.

Cabe destacar que los artículos 10 a 13 recogen los fines y funciones del colegio. Constituye un fin esencial del Colegio, entre otros, velar por la satisfacción de los intereses generales relacionados con el ejercicio de la profesión de protésico dental. Y entre sus funciones se encuentra la de amparar y defender los derechos y el prestigio profesional y social de los colegiados en general.

*B. Las prótesis dentales como productos sanitarios a medida: comercialización en la UE y procedimiento de control para su importación*

Según informa la AEMPS las prótesis dentales son productos sanitarios. Estos productos se encuentran regulados en la UE por la Directiva 93/42/CEE, de 14 de junio, sobre productos sanitarios y sus posteriores modificaciones. En España, han estado regulados por el Real Decreto 414/1996, de 1 de marzo, hasta el 21 de marzo de 2010, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 1591/2009, de 16 de octubre, por el que se regulan los productos sanitarios. Los Reales Decretos citados constituyen la transposición al derecho español de la Directiva 93/42/CEE y sus modificaciones.

Para comercializarse legalmente en la UE, los productos sanitarios tienen que estar provistos del marcado CE, distintivo que declara la conformidad del producto con los requisitos de seguridad, eficacia y calidad establecidos en la legislación y que debe figurar en el etiquetado y el prospecto del producto.

Cuando la prótesis dental se fabrica para un paciente determinado según la prescripción escrita de un facultativo especialista, en la que éste hace constar bajo su responsabilidad las características específicas de diseño, se considera

un producto sanitario a medida, no requiriendo en este caso el mercado CE si bien, antes de su comercialización el fabricante o su representante autorizado establecido en la UE debe declarar su conformidad siguiendo el procedimiento establecido en el anexo VIII del citado Real Decreto. Estas declaraciones deben acompañar al producto y estar a disposición del paciente, que se identificará por su nombre, un acrónimo o un código numérico.

En el caso de productos cuyo fabricante no pertenezca a la UE, el fabricante debe designar un representante autorizado establecido en la UE, que debe figurar en el etiquetado del producto.

Las instalaciones establecidas en el territorio español en las que se lleven a cabo las actividades de fabricación, importación, agrupación o esterilización de productos sanitarios, requieren licencia previa de funcionamiento de la instalación otorgada por la AEMPS.

No obstante lo indicado en el párrafo anterior, los establecimientos y las actividades de las personas físicas o jurídicas que se dediquen a la fabricación de productos a medida requieren licencia previa de funcionamiento otorgada por las autoridades sanitarias de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Asimismo, en el caso de productos a medida, el fabricante o el representante autorizado, instalado en España, tendrá que darse de alta en el Registro de responsables de la comercialización de productos sanitarios, siguiendo lo dispuesto en el artículo 24 del Real Decreto 1591/2009, por el que se regulan los productos sanitarios.

Los laboratorios de elaboración de prótesis dentales son establecimientos sanitarios sometidos a autorización sanitaria de funcionamiento. Para la concesión de dicha autorización se exige el cumplimiento de determinados requisitos técnicos que vienen recogidos en el Real Decreto 437/2002, de 10 de mayo, por el que se establecen los criterios para la concesión de licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida.

El artículo 3.3 del citado Real Decreto exige a los laboratorios contar con un responsable técnico cuya titulación acredite la cualificación adecuada en función de los productos que tenga a su cargo, y que además debe cumplir la normativa reguladora de las profesiones relacionadas con el sector dental.

El artículo 28 del Real Decreto 1591/2009 establece el régimen de circulación e importación de los productos sanitarios:

*“1. Los productos introducidos desde países comunitarios y los importados de terceros países sólo podrán comercializarse y ponerse en servicio en España si cumplen las prescripciones establecidas en este real decreto.*

*2. La Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, a través de los servicios de inspección de las áreas funcionales de sanidad de las Delegaciones del Gobierno, verificará que las importaciones de productos sanitarios cumplan los siguientes requisitos:*

*a) Que el importador posea la licencia sanitaria de funcionamiento prevista en el artículo 9 de este real decreto.*

*b) Que el producto posea el marcado CE, salvo que se trate de productos a medida o productos destinados a investigaciones clínicas.*

*c) Que el producto haya sido objeto de los procedimientos de evaluación de la conformidad previstos en este real decreto.*

*En el caso de las importaciones de productos semielaborados, se comprobará que vayan destinadas a empresas que posean la licencia de funcionamiento como fabricantes prevista en el artículo 9.*

*3. Cuando no se cumplan las condiciones citadas en el apartado anterior, se procederá al rechazo de la mercancía.*

*Igualmente se procederá al rechazo de la mercancía cuando el producto posea un marcado CE indebido o falso, cuando el producto haya sido objeto de medidas de restricción por las autoridades sanitarias o cuando presente un riesgo para la salud.*

*4. Las áreas funcionales de sanidad informarán a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios de las operaciones de importación rechazadas.*

*5. La Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios podrá autorizar, por motivos justificados, importaciones de productos en las que no se reúnan las condiciones indicadas en el apartado 2”.*

Por otra parte, la Orden Ministerial SPI/2136/2011, de 19 de julio, por la que se fijan las modalidades de control sanitario en frontera por la inspección farmacéutica y se regula el Sistema Informático de Inspección Farmacéutica de Sanidad Exterior (SIFAEX) establece los productos sometidos a control por parte de la citada inspección, entre los que se encuentran los productos sanitarios. También establece los órganos competentes para realizar dicho control (Servicios de inspección farmacéutica) y los tipos de control (documental, de identidad y físico).

El procedimiento, independientemente del país de procedencia, consiste en una solicitud por parte del interesado de intervención de la inspección farmacéutica a través de la aplicación telemática SIFAEX. Ésta realiza un control documental que incluye la comprobación de si el importador dispone de la licencia previa de funcionamiento preceptiva y adecuada para el tipo de productos que se importan; que los productos disponen de la declaración de conformidad según el Anexo VIII del Real Decreto 1591/2009, de 16 de octubre (para el caso particular de las prótesis dentales a medida) y que los albaranes y documentos comerciales corresponden a los productos declarados y el destinatario se corresponde con el importador y la dirección autorizada en la licencia.

Posteriormente, si el inspector lo considera necesario, se realiza un control de identidad que consiste en comprobar visualmente la concordancia de los productos que se importan con la declaración de conformidad aportada y la verificación del etiquetado del producto que, para el caso particular de las prótesis dentales a medida, incluye además la comprobación de que no aparece el marcado CE en el etiquetado del producto.

Una vez realizados los controles, el inspector actuante firma el Documento Oficial de Inspección Farmacéutica Español (DOIFE) a través de la aplicación telemática SIFAEX, con el resultado obtenido de dichos controles. Si el resultado fuera no apto, por no cumplir el producto o el importador los requisitos establecidos en la legislación, el inspector de farmacia procede al rechazo de la importación. Los productos rechazados pueden ser destruidos o reexpedidos a origen según decisión del inspector actuante.

En el caso de que se considere que la importación de prótesis dentales no se ajusta a los requisitos exigidos por la normativa española, el interesado puede interponer una denuncia ante la AEMPS. Los hechos denunciados llegarán al Departamento de Productos Sanitarios, que abrirá un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos de la AEMPS que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia.

Según informa la AEMPS actualmente figuran en su base de datos 14 empresas con licencia previa de funcionamiento para importar prótesis dentales en general. Durante los últimos diez años la Unidad de Control del Mercado de la Agencia ha realizado actuaciones previas en seis casos en relación con la importación de prótesis dentales, sin llegar a iniciarse ningún procedimiento administrativo.

## **2. Mercado relevante por razón del territorio**

Por lo que se refiere al ámbito territorial, como ya se ha expuesto, la Ley 14/1999, de 29 de abril, de creación del Colegio Profesional de Prótesis Dentales de la Comunidad de Madrid señala en el artículo 3 que el *“ámbito territorial de actuación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales que se crea mediante la presente Ley es la Comunidad de Madrid.”*

## **IV. HECHOS ACREDITADOS**

Los hechos acreditados en el presente expediente relativos a las prácticas investigadas que se exponen a continuación tienen su origen tanto en la información aportada por PROCOVEN en su escrito de denuncia como en la remitida tanto por el COLPRODECAM como por PROCOVEN en respuesta a los requerimientos de información efectuados por la DGEPPF, tal y como fueron integrados en el expediente y expuestos por este órgano en su informe y propuesta de resolución elevado a esta Sala.

### **1. Publicación en Facebook del COLPRODECAM el 3 de abril de 2009**

El 3 de abril de 2009, el COLPRODECAM publicó un artículo en la red social Facebook sobre los problemas existentes en China por implantes dentales (folio 12).

## 2. Publicación en Revista Capital Dental en mayo de 2013

La Revista Capital Dental, número 70, publicada en mayo de 2013, en su página 8 menciona que *“se informará a los colegiados de las gestiones y acciones emprendidas por el Colegio en relación a los laboratorios Asiáticos y de otras regiones extracomunitarias (...)”* (folio 7).

Esta noticia ha sido confirmada por la DGEFP, haciendo referencia a la Asamblea General ordinaria del COLPRODECAM del 22 de marzo de 2013.

## 3. Entrevista radiofónica al Presidente del COLPRODECAM en Youtube el 28 de febrero de 2014

El 28 de febrero de 2014 apareció en Youtube una entrevista radiofónica al Presidente del COLPRODECAM en la que, bajo el título de *“Prótesis Chinas, un problema de Salud Pública”*, critica las prótesis dentales de origen chino; y cuando el comentarista le pregunta si los materiales son malos, la respuesta es (minuto 4:20): *“no se ha encontrado porque tampoco se ha estudiado”* (folio 8).

Este hecho ha sido corroborado por la DGEFP en el primer trimestre de 2017. El entrevistado hace referencia a una desviación de la realización de las prótesis dentales a países como China, afirmando que en China el que realiza la misma no tiene la titulación de protésico y que la empresa importadora en España requiere la titularidad de un titulado superior, pero que no necesariamente la de un protésico. Efectivamente se da esta frase citada por el escrito de la denuncia.

## 4. Entrevista al Presidente de la Comisión de Formación del COLPRODECAM en el diario “La Razón” el 13 de marzo de 2014

En el Diario “La Razón” de 13 de marzo de 2014 se publicó una entrevista al Presidente de la Comisión de Formación del COLPRODECAM titulada *“El Protésico Dental es el único profesional que puede diseñar, fabricar y reparar prótesis dentales”*, donde se realizan comentarios sobre la importación de las prótesis dentales de China y Marruecos. En concreto, se afirma: *“Estamos observando un gran número de prótesis dentales que provienen de países como China o Marruecos, de las que no tenemos garantías de que cumplan todos los parámetros de calidad, tanto de los materiales como de los supuestos técnicos que las han realizado. Todo ello puede provocar un problema de salud pública, puesto que pueden estar fabricadas con materiales que en España no se utilizan desde hace años, como son el cadmio, benceno, berilio y otros; y que pueden provocar cáncer y otras enfermedades, como ya ha ocurrido en Estados Unidos o Alemania”* (folios 10 y 128).

En la citada noticia se indica que: (i) en los últimos años ha saltado la noticia de que en China ha habido una intoxicación por la colocación de implantes y prótesis dentales a un gran número de población que se ha intoxicado gravemente y no se sabrá en un futuro próximo la repercusión que puede tener

este “envenenamiento”; (ii) con las prótesis que están siendo importadas a España “no sabemos a ciencia cierta que no vaya a ocurrir nada de esto en cualquier momento”; y (iii) pone en duda el entrevistado en dónde puede estar el ahorro del menor coste de las prótesis chinas, indicando la necesidad de que se informe al paciente sobre el origen de la prótesis y buscar la firma “fabricada en España” así como una factura desglosada y con concreción de quién la ha realizado y los materiales empleados.

### **5. Entrevista en el diario “La Razón” al Presidente de la Comisión de Formación del COLPRODECAM el 26 de mayo de 2014**

En el primer trimestre de 2017 la DGEFP confirmó que el diario “La Razón” publicó el 26 de mayo de 2014 una entrevista al Presidente de la Comisión de Formación del COLPRODECAM titulada “*Prótesis dentales Chinas “tóxicas”, un problema de salud en España*” (folio 13) con un contenido similar a la entrevista al Presidente de la misma Comisión el 13 de marzo de 2014 .

### **6. Comunicados del COLPRODECAM publicados en su web el 3 de abril de 2014 y el 30 de marzo de 2015**

En estos comunicados se relaciona el cáncer con la importación de productos sanitarios desde fuera de la UE y en especial desde China. Aunque la DGEFP no pudo acceder a la información de 3 de abril de 2014, sí tuvo acceso a la de 30 de marzo de 2015, con el mismo contenido que el anuncio publicado en las Gacetas locales de Madrid <http://www.COLPRODECAM.org/publicaciones-2> que recoge el siguiente encabezamiento (folio 9):

*“Dentro de los esfuerzos que el Colegio está realizando para protegernos de posibles importaciones ilegales y de las consecuencias de las mismas de cara a los pacientes os adjuntamos el anuncio que ya ha sido publicado y que va a seguir siendo publicado en las Gacetas locales de la Comunidad de Madrid (Periódicos de tirada gratuita) durante un plazo medio de 6 meses.”*

Para a continuación incluir el siguiente anuncio:



## **7. Publicación en las revistas “Capital Dental” del Comunicado del COLPRODECAM publicado en su página web el 3 de abril de 2014**

La DGEFP confirma que se ha publicado periódicamente en las revistas “Capital Dental” el contenido expuesto en el apartado anterior. La última sería la número 82, de primavera de 2016, en su página 55. Son revistas de circuito cerrado para los colegiados a las que la DGEFP ha accedido tras requerimiento de información al denunciante (folio 350 a 352).

## **8. Noticias en periódicos digitales**

La DGEFP ha confirmado, en el primer trimestre de 2017, la publicación en diferentes periódicos digitales de un artículo relacionado con las prótesis dentales sin vigilancia, y que el COLPRODECAM advierte de un posible fraude en la importación e implante en pacientes de los materiales usados en las mismas y que algunos dentistas podrían estar fomentando estas prácticas. Los periódicos digitales en los que se confirma la publicación de dicha noticia son los siguientes: [www: lasprovincias.es](http://www.lasprovincias.es); [hoy.es](http://hoy.es); [el comercio.es](http://elcomercio.es); [elnortedecastilla.es](http://elnortedecastilla.es); [diariovasco.com](http://diariovasco.com); [larioja.com](http://larioja.com); [ideal .es](http://ideal.es); [sur.es](http://sur.es) y [la verdad.es](http://laverdad.es).

En [ABC.es](http://ABC.es), la DGEFP encontró de oficio el 22 de mayo de 2014 la siguiente noticia:

*“El Ilustre Colegio Profesional de Protésicos Dentales de la Comunidad de Madrid (COLPRODECAM) está haciendo una campaña de advertencia a los usuarios de prótesis dentales, informando de posibles irregularidades en los materiales utilizados en su fabricación (concretamente en aquellos que contienen cadmio, plomo, benceno y berilio), cuyas consecuencias para la salud pueden ser graves, desembocando incluso (y siempre según este Colegio Profesional) en cáncer.*

*En una nota publicada recientemente, el COLPRODECAM advierte de que se viene detectando la importación extracomunitaria y en concreto de China y algún otro país fuera de la Unión Europea de prótesis dentales cuya composición podría no estar suficientemente acreditada, dado que en dichos países, la regulación sobre la seguridad de los materiales es diferente a la europea.*

*Por seguridad de los pacientes, el COLPRODECAM aconseja que se exija en todos los casos la documentación que acredite el lugar de fabricación de la prótesis dental y la composición de la misma, solicitando en todo caso la licencia previa de funcionamiento del fabricante y declaración de conformidad de la prótesis.*

*(...), protésico dental y vocal de COLPRODECAM, recibe encargos directamente de los clínicos, de los cuales recibe sus prescripciones y los modelos que han tomado del paciente. La fabricación de una prótesis comienza usando, primero, escayola, y después, los materiales que sean requeridos para implantar la prótesis personalizada.*

*Según (...), 'los materiales que van a estar en boca se compran a fabricantes reconocidos con todos los certificados de normativa europea, lotes correspondientes y trazabilidad comprobada, es decir, que se conoce cuál es el*

*origen de los materiales empleados. Posteriormente se hace una guía de fabricación que se guarda durante cinco años, en la que se indica los tipos de materiales, lotes, etc., por si hay que retirar la prótesis de la boca y hay que hacer el seguimiento correspondiente. Tenemos prohibido usar materiales no certificados en la Unión Europea para uso en fabricación de productos sanitarios. A continuación, se entrega al paciente una declaración de conformidad y unas instrucciones de uso'.*

*(...) incide en que aquí está una de las claves de cómo se puede evitar el fraude: 'el paciente tiene derecho a pedir el certificado que indica quién, dónde se ha fabricado la prótesis y el profesional que se la ha implantado en la boca, con lo que los responsables finales ante cualquier problema son el protésico y el facultativo. Así, la posibilidad de engaño es prácticamente nula. Pero por desgracia, prácticamente nadie lo solicita.' (folios 544 y 545)*

## **9. Entrevista de PROCOVEN con el COLPRODECAM en el verano de 2014 y solicitud de mediación en febrero de 2016**

En el verano de 2014, dos representantes de PROCOVEN mantuvieron una entrevista en la sede del COLPRODECAM para tratar del asunto sin llegar a ningún acuerdo.

En febrero de 2016 se solicitó mediación unilateral ante la Fundación Notarial Signum, alegando el denunciante el agravio que estaba suponiendo la reiterada publicación en varios medios de comunicación de un comunicado del COLPRODECAM en el que se relaciona la palabra “cáncer” con la importación de prótesis dentales de origen en China.

Se solicitó la mediación, según PROCOVEN, por entender, además, que la información que se estaba dando tanto al dentista como al posible paciente, consumidor final, era errónea y suponía un “posible riesgo reputacional” para cualquier empresa importadora, agentes de aduanas, fabricantes y trabajadores o profesionales relacionados con el sector protésico-dental.

La solicitud de mediación no fue aceptada por el denunciado según se acredita en el escrito de denuncia (folios 80 a 82).

## **10. Comunicado del COLPRODECAM de 23 de marzo de 2015**

La DGEPF ha accedido, tras requerimiento de información al denunciante, al comunicado del COLPRODECAM de 23 de marzo de 2015 que indica:

*“Se recomienda a todos los ciudadanos, en el supuesto de que requieran o necesiten una prótesis dental, que soliciten a los dentistas que las prescriban o a los protésicos dentales que las fabriquen la documentación de las mismas y requieran información sobre el lugar de fabricación.*

*Se viene detectando la importación extracomunitaria y en concreto de procedencia China de prótesis dentales sobre las que tenemos dudas de que reúnan los requisitos legales para su importación y sin que el usuario tenga conocimiento o notificación sobre su procedencia.*



*Las Prótesis Dentales fabricadas sin cumplir los requisitos legales pueden causar a su usuario un grave perjuicio para su salud.*

*Debido a lo anterior y a los efectos de la protección de su salud requieran a los que les suministren las prótesis dentales la documentación de las mismas expedida por el laboratorio de Prótesis que la ha fabricado” (folio 323).*

Asimismo, la DGEPEF ha confirmado, de oficio, que en la página web del COLPRODECAM, en el apartado publicaciones, noticias para el usuario final, se recoge un aviso con idéntico contenido y fecha.

### **11. Actas del COLPRODECAM**

La DGPEF indica en el informe y propuesta de resolución que, en respuesta al requerimiento de información del 5 de abril de 2017, el COLPRODECAM adjuntó a su escrito de 4 de mayo de 2017 determinadas actas de reuniones de la Junta de Gobierno del COLPRODECAM, de las que cabe destacar, por su contenido, las siguientes:

- **Acta 130 de reuniones de la Junta de Gobierno de 23 de Julio de 2008**, (folio 89, literal, extracto):

*“8. Informe sobre la reunión mantenida el día 21 de julio con la Agencia Española del Medicamento.*

*El Presidente y el Asesor jurídico informan sobre la reunión mantenida el día 21 de julio de 2008 con los responsables del Ministerio de Sanidad sobre la importación de los productos sanitarios a medida terminados y semiterminados.”*

*Por los responsables de la Administración se mostró su compromiso de colaborar con el Colegio ante denuncias sobre importaciones que puedan ser ilegales e informaron sobre el estudio de cambiar la normativa en el sentido de que también tengan que pasar por Aduana los productos semiacabados.”*

- **Acta 169 de reuniones de la Junta de Gobierno de 14 de septiembre de 2011** (folio 93, literal, extracto):

*“Preparación de la reunión que se tienen previsto celebrar próximamente con el Colegio de Odontólogos de la Primera Región:*

*(...)*

*Propuestas: problemas conjuntos: importación de prótesis de países no comunitarios sin la debida trazabilidad”.*

- **Acta 183 de reuniones de la Junta de Gobierno de 18 de octubre de 2012** (folio 99, literal, extracto):

*“5.- Asesoría jurídica. (...)*

- *Con referencia a la reunión que hemos solicitado a la AEMPS, por la asesoría jurídica, se han realizado gestiones telefónicas con la secretaria de la Dirección General de Producto Sanitario desde donde se me informo que el*

*problema era de Agenda pues tenían que coincidir la Directora General y la Subdirectoras de Vigilancia de Mercado y la de Importación pero que iban a reiterar nuestra solicitud.*

- *Reunión en Ministerio, importación de producto sanitario.”*

- **Acta 187 de reuniones de la Junta de Gobierno de 7 de febrero de 2013** (folio 103, literal, extracto):

*“Tras la finalización de los puntos reseñados se realizará un pequeño debate-coloquio sobre los siguientes puntos propuestos: (...)*

*-Tema referente a la Información sobre las últimas gestiones y acciones emprendidas por el Colegio en relación a los laboratorios asiáticos y de otras regiones extracomunitarias.”*

- **Acta 207 de reuniones de la Junta de Gobierno de 3 de abril de 2014** (folio 107, literal, extracto):

*“2.- Informe de Secretaría.*

*El colegiado (...) propone publicar en Facebook y Twitter, el anuncio sobre prótesis Chinas, cuestión que es aprobada por unanimidad. Asimismo se acuerda por unanimidad publicarlo en la Web del Colegio.”*

- **Acta 209 de reuniones de la Junta de Gobierno de 8 de mayo de 2014** (folio 109, literal, extracto):

*“2.- Informe de Secretaría.*

*Se aprueba por unanimidad, la publicación de la entrevista de (...) [el Presidente de la Comisión Científica y de Formación del Colegio] en el periódico La Razón el día 26 de mayo sobre prótesis chinas y otros temas de promoción del protésico dental con un coste de 2000 €.”*

- **Acta de 213 de reuniones de la Junta de Gobierno de 17 de septiembre de 2014** (folios 118 y 119, literal, extracto):

*“7.- Información por parte del letrado del Colegio (...), de la reunión mantenida con el letrado de Procoven, el pasado 16 de julio. Análisis de todo lo realizado por la asesoría jurídica y aprobación, en su caso de las acciones a seguir.*

*Por D. (...) se informa sobre la reunión. Procoven pretende que vayamos juntos a la Agencia Española del Medicamento y Productos Sanitarios para entre ambos erradicar la competencia desleal en la importación del Producto Sanitario a Medida.*

*Por la Junta de Gobierno se acuerda por unanimidad reforzar todo lo posible mediante publicidad, artículos, noticias de prensa, escritos a las Administraciones competentes poniendo de relieve la indefensión de los*

*pacientes ante las importaciones de países extracomunitarios y previniendo a estos de sus derechos y de las malas prácticas en la materia. Asimismo, se acuerda a no acceder a la solicitud de Procoven al estimarse que dicha entidad son uno de los principales agentes que inciden en prácticas de competencia desleal y de ocultación de información necesaria de sus importaciones de prótesis Dentales a los Pacientes y a los Profesionales que las han encargado. También se acuerda urgir a la Asesoría Jurídica para delimitar las acciones interpuestas y las acciones que se puedan realizar.*

*Se acuerda por unanimidad preparar una carta a la Ministra de Sanidad, Dña. Ana Mato, a ser posible poniendo de relieve los problemas provocados por (...) ante su falta de caso en las solicitudes de este Colegio, sin que nos hayan aportado listado de clínicas o centros que importan Producto a medida, prótesis dentales exponiendo además los problemas de importación de Países extracomunitarios y poniendo de relieve la defectuosa actuación de la Agencia Española del medicamento y Productos Sanitarios”.*

## V. FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO. COMPETENCIA PARA RESOLVER

Desde el 1 de enero de 2012, el ejercicio de las competencias en materia de defensa de la competencia en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid es asumido por la Consejería competente en materia de comercio interior.

Mediante el *Decreto 72/2015, de 7 de julio, por el que se modifica la estructura orgánica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, y del Decreto 193/2015, de 4 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda*, las competencias ejecutivas en Defensa de la Competencia, antes atribuidas a la entonces Viceconsejería de Innovación, Industria, Comercio y Consumo de la Consejería de Economía y Hacienda, pasan a ser desempeñadas por la Dirección General de Economía y Política Financiera de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (DGEPF).

Desde el 27 de octubre de 2017, momento en el que entró en vigor el *Decreto 126/2017, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 193/2015, de 4 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda*, la Dirección General de Economía, Estadística y Competitividad (DGEEC) asumió las funciones ejecutivas en materia de defensa de la Competencia que antes ejercía la DGEPF.

Por tanto, en función de lo dispuesto anteriormente y de lo recogido en los artículos 20.2 y 5 de la Ley 3/2013 y la disposición transitoria única de la Ley 1/2002, las funciones de instrucción en materia de defensa de la competencia en el presente expediente fueron responsabilidad de la citada DGEPF (y de la DGEEC que la sucedió), residiendo las competencias de resolución en este Consejo de la CNMC.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, *“(l) a Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia”*.

En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

## **SEGUNDO. OBJETO DE LA RESOLUCIÓN Y NORMATIVA APLICABLE**

La Sala de Competencia en este expediente debe resolver, sobre la base de la instrucción realizada por la DGEFP que se recoge en el informe y propuesta de resolución, si la práctica investigada constituye una infracción del derecho de la competencia, prohibida por el artículo 1 de la LDC, consistente en la realización por parte del COLPRODECAM de una recomendación colectiva dirigida tanto a sus colegiados como a los usuarios finales (los pacientes), a partir del 3 de abril de 2009.

Por lo que respecta a la normativa nacional aplicable, habiéndose desarrollado la conducta imputada durante la vigencia de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, es dicha norma la aplicable al presente procedimiento sancionador, que prohíbe en su artículo 1 *“todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional”*.

En este sentido, cabe señalar al respecto que el artículo 2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, dispone, por un lado, que el ejercicio de las profesiones colegiadas se realizará en régimen de libre competencia y estará sujeto, en cuanto a la oferta de servicios y fijación de su remuneración, a la LDC y, por otro, que los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios Profesionales habrán de observar los límites de la LDC<sup>2</sup>.

En cuanto a la clasificación de la infracción, el artículo 62 LDC establece que:

*“4. Son infracciones muy graves: a) El desarrollo de conductas colusorias tipificadas en el artículo 1 de la Ley que consistan en cárteles u otros acuerdos, decisiones o recomendaciones colectivas, prácticas concertadas o conscientemente paralelas entre empresas competidoras entre sí, reales o potenciales.”*

En atención a todo lo anterior, la Ley 15/2007 es la norma aplicable al presente procedimiento sancionador.

## **TERCERO. PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL ÓRGANO INSTRUCTOR**

La DGPEF considera que el comportamiento del COLPRODECAM consistente en difundir información sobre las importaciones de prótesis dentales desde fuera

---

<sup>2</sup> Véase Resolución de la CNMC de 7 de febrero de 2014,

de la UE, en concreto, desde China y otras regiones de Asia y África, desprestigiándolas y apoyando su acción en una presunta protección al paciente o usuario final de dichas prótesis a través de comunicados del Colegio, entrevistas radiofónicas de su Presidente, entrevistas en prensa del Presidente de la Comisión de Formación, publicaciones en la revista “Capital Dental” por parte del COLPRODECAM y publicación en Facebook y diversos periódicos, debe ser tipificado como recomendación colectiva del art 1 de la LDC, que constituye una infracción muy grave del artículo 62.4.a) de la LDC.

En primer lugar, la DGEPEF analiza el concepto de *recomendación colectiva* así como la forma que puede adoptar, el objeto de la recomendación, su contenido y los elementos jurídicos delimitadores de la conducta: (i) adecuación de la conducta para fomentar un comportamiento uniforme; (ii) innecesariedad de que la recomendación vincule a los destinatarios obligatoriamente bastando con ser meramente orientativa; (iii) innecesariedad de que la recomendación colectiva produzca efectos en la práctica; (iv) irrelevancia tanto de la forma jurídica adoptada por la recomendación como del hecho de que ésta haya sido adoptada por el órgano competente siguiendo el procedimiento legalmente establecido; y (v) antijuridicidad, responsabilidad, culpabilidad y carácter continuado de la recomendación colectiva.

A continuación, la DGEPEF identifica la conducta del COLPRODECAM como recomendación colectiva en la medida en que es posible diferenciar en la misma los siguientes elementos: (i) la existencia de una estrategia por parte del COLPRODECAM, en tanto que la DGEPEF constató publicaciones en Facebook, artículos en prensa, publicaciones en la revista “Capital dental” del Colegio y comunicados realizados en diferentes medios de comunicación por parte de cargos representativos del Colegio así como actas de reuniones de la Junta de Gobierno del COLPRODECAM, desprestigiando las importaciones de prótesis dentales desde fuera de la UE, en concreto, las provenientes de China; (ii) la existencia de una campaña publicitaria, protagonizada por el COLPRODECAM, entre 2009 y 2016 con el mismo fin anticompetitivo; (iii) el hecho de que los destinatarios fueran principalmente los colegiados -aunque también los usuarios finales-; y, (iv) la posibilidad de unificación de comportamientos dado que los destinatarios principales de la conducta analizada fueron los colegiados.

La DGEPEF acaba concluyendo que considera que: (i) el comportamiento analizado debe ser tipificado como recomendación colectiva del artículo 1 de la LDC; (ii) el responsable de los hechos es el COLPRODECAM; (iii) se trata de una infracción muy grave de las previstas en el artículo 62.4.a) de la LDC y (iv) la duración de la conducta analizada se ha extendido desde abril de 2009 hasta el fin del período de instrucción, esto es, septiembre de 2017.

#### **CUARTO. VALORACIÓN DE LA SALA DE COMPETENCIA**

En la presente resolución esta Sala debe decidir si, tal y como sostiene la DGEPEF, procede declarar la existencia de una recomendación colectiva, prohibida por el artículo 1 de la LDC, calificada como infracción muy grave en el

artículo 62.4.a) de la LDC y susceptible, por tanto, de ser sancionada con una multa de hasta el 10% del volumen de negocios total del infractor en el ejercicio anterior, llevada a cabo por el COLPRODECAM a través de la difusión de información que desprestigia las importaciones asiáticas de prótesis dentales, en concreto, las procedentes de China, apoyando su acción en una presunta protección al paciente o usuario final de dichas prótesis.

#### 4.1. Antijuridicidad de las conductas

El artículo 1 de la LDC prohíbe *“todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional [...]”*.

Por su parte, el artículo 2 de la LCP recoge el sometimiento del ejercicio de las profesiones colegiadas al régimen de libre competencia y su sujeción, por tanto, a la normativa de defensa de la competencia, estableciendo en su apartado cuarto que *“Los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios observarán los límites de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia”*.

En palabras del Tribunal Supremo<sup>3</sup> (subrayado añadido),

*“En este sentido, cabe significar que el artículo 2.4 de la Ley sobre Colegios Profesionales, en la redacción debida a la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales, establece que “los acuerdos, decisiones y recomendaciones de los Colegios con transcendencia económica observarán los límites del artículo 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, sin perjuicio de que los Colegios puedan solicitar la autorización singular prevista en el artículo 3 de dicha Ley”, lo que permite deducir la condición de los Colegios profesionales de sujetos activos de los ilícitos competitivos, no obstante su reconocimiento como Corporaciones de Derecho Público, en cuanto sus conductas afecten a la libre prestación de servicios, por lo que no procede determinar, en abstracto, selectivamente un ámbito material de conductas relacionadas con las funciones que ejercen los Colegios profesiones, que, por su naturaleza o su contenido regulatorio, quede excluido o exceptuado a priori de la aplicación de la legislación de defensa de la competencia”.*

Por tanto, cabe afirmar la sujeción de los Colegios Profesionales y, en concreto, del COLPRODECAM a la LDC, al margen de las funciones que ejerzan y de si estas son de carácter público o privado.

Tras analizar la propuesta de la DGEPF elevada a esta Sala y las alegaciones presentadas por el COLPRODECAM al PCH<sup>4</sup> y con fecha 18 de febrero de 2019

<sup>3</sup> STS de 29 de julio de 2015 (recurso 3964/2012).

<sup>4</sup> Cabe hacer constar que estas alegaciones al PCH fueron presentadas fuera de plazo y que el COLPRODECAM no presentó alegaciones a la propuesta de resolución, (a pesar de que fue emplazado hasta en dos ocasiones) ni durante el trámite de valoración de las actuaciones

(folios 672-681), esta Sala constata que el expediente contiene suficientes evidencias y elementos probatorios para acreditar la efectiva comisión de la conducta que se le imputa: una recomendación colectiva dirigida tanto a sus colegiados como a los pacientes en general.

Como ya indicó esta Sala en la resolución de 7 de abril de 2016 (expediente S/0518/14 AERC), confirmada por la Audiencia Nacional en su sentencia firme de 26 de julio de 2018 (recurso 06/235/2016), las recomendaciones colectivas limitan la independencia de los operadores económicos homogeneizando comportamientos y vulnerando lo dispuesto en la LDC:

*«Las decisiones o recomendaciones colectivas, como ya ha señalado en anteriores ocasiones la Autoridad de Competencia (Resolución del TDC de 7 de abril de 2000, Expte. 472/99 Colegio de Farmacéuticos de Valencia), son prácticas colusorias prohibidas por el artículo 1 de la LDC equiparables a acuerdos horizontales entre competidores cuando limitan la independencia de las empresas que forman parte del ente asociativo al adoptar decisiones conjuntas y acordar un comportamiento común y homogéneo, que en un entorno normal de competencia no se produciría entre empresas competidoras. Se trata de acuerdos adoptados por instituciones formadas por operadores económicos, de carácter vinculante o únicamente orientativo, consideradas como si fueran acuerdos entre los asociados, ficción utilizada por la Ley para evitar que los socios puedan eludir sus responsabilidades colusorias por el procedimiento de trasladar la responsabilidad de la autoría formal al ente colectivo.*

*El Tribunal de Defensa de la Competencia, en su Resolución de fecha 19 de enero de 2000 (Expertos Inmobiliarios 3), ya sentó algunos de los criterios que permiten considerar este tipo de conductas como una infracción de las normas de competencia, al señalar lo siguiente:*

*“cuando desde asociaciones, agrupaciones o colectivos diversos se transmiten pautas de homogeneización de comportamientos, y no digamos precios y condiciones comerciales, se está vulnerando gravemente ese principio de independencia de comportamiento que resulta imprescindible para actuar con eficacia competitiva en los mercados por parte de todos y cada uno de los operadores económicos. Transmitiendo señales corporativas se intenta, y de hecho se consigue siempre, en mayor o menor medida, coartar de alguna forma la libertad personal de comportamiento económico de los agentes individuales restringiendo en definitiva los derechos exclusivos de libre disposición sobre lo propio en que consiste la propiedad”».*

En el presente expediente se cumplen las condiciones establecidas por la jurisprudencia para considerar la conducta del COLPRODECAM como recomendación colectiva. La Audiencia Nacional en su sentencia de 26 de julio de 2018, anteriormente mencionada, hace referencia a los requisitos que debe contener una recomendación colectiva para que sea susceptible de ser incluida en el artículo 1 de la LDC, en los siguientes términos:

---

complementarias, de 25 de enero a 8 de febrero de 2019), presentando unas últimas alegaciones con fecha 18 de febrero de 2019 (folios 672 a 681)

«En la sentencia de 15 de octubre de 2013, analizamos el contenido que debe tener una recomendación colectiva para que sea incluido en el art.1 de la Ley 15/2007, y así dijimos:

*"Esta Sala ha tenido ocasión de examinar supuestos de verdaderas recomendaciones colectivas en las que una entidad que verdaderamente agrupaba a un sector productivo o profesional, como una organización interprofesional o un colegio profesional, establecían indicaciones con la vocación de ser asumidas por los destinatarios del sector, esto es, con la finalidad tendente a unificar comportamientos empresariales (SAN de 29.6.2011, recurso 833/2009, 29.9.2011, recurso 835/2009, o 10.2.2011, recurso 318/2010.*

*Esta Sala, además ha venido exigiendo que para que exista una recomendación colectiva ha de haber una acción coordinada o concurrencia de dos o más voluntades ( SAN 10.11.2010, recurso 637/2009, SAN de 29.6.2011, recurso 833/2011 ya citada, y STS de 17.3.2003, recurso 10.329/1997, que se refiere a la necesidad de que exista "conductas conscientemente concurrentes" ), y siempre con la idoneidad suficiente para influir en el mercado ( STS de 1.12.2010, recurso 2685/2008, aunque ésta última sentencia discrepe de la anterior STS de 17.3.2003 sobre si es necesario o no la existencia de afectación efectiva del mercado). Nos encontramos, por tanto, que a la vista de toda esta Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de esta Sala para que una recomendación colectiva se incluya en el art.1 de la ley 15/2007, como conducta prohibida es preciso:*

*1º.- Que existan conductas conscientemente concurrentes de dos o más empresas.*

*2º.- Que establezcan una recomendación expresada bajo cualquier forma, con la finalidad de unificar comportamientos empresariales, sin que sea necesario que sean vinculantes, por tratarse precisamente de recomendaciones.*

*3º.- Con aptitud suficiente para poder incidir en el mercado, aunque no se consiga dicho efecto necesariamente...».*

En estos mismos términos se manifestó la Audiencia Nacional en su sentencia de 23 de diciembre de 2013 (recurso 25/2013), confirmada en este extremo por el Tribunal Supremo mediante sentencia de 30 de enero de 2017 (recurso 880/2014).

En el presente expediente se dan los requisitos necesarios para considerar como recomendación colectiva la conducta del COLPRODECAM.

Tal y como señala el órgano instructor, la doctrina consolidada por la CNMC, y previamente mantenida por la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) y el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), ha considerado que las recomendaciones colectivas son la expresión de la voluntad de entes de tipo asociativo que a través de diferentes instrumentos o estrategias tienden a



uniformar el comportamiento de sus miembros, obligándoles a actuar de forma común eliminando la incertidumbre en el mercado<sup>5</sup>.

En el presente expediente resulta incuestionable la existencia de una estrategia tendente a uniformar el comportamiento de los protésicos (e incluso de otros profesionales, como los odontólogos, y de los usuarios finales o pacientes) en relación con la importación de prótesis desde fuera de la UE, especialmente procedentes de China. Y ello a pesar de la pretendida *“falta de antijuricidad de la conducta del COLPRODECAM debido a la falta de susceptibilidad para cualquier tipo de homogeneización de la conducta de los operadores económicos a los que la concreción de hechos de la Administración afirma va dirigida la práctica presuntamente prohibida”*, alegada por el Colegio en sus alegaciones al PCH (folio 412).

Así, si bien la conducta se inicia en 2009 con la publicación, por parte del COLPRODECAM, de un artículo en Facebook sobre los problemas de salud en China con motivo de implantes dentales de níquel y cromo (hecho probado 1; folio 12), como puede observarse en las Actas de la Junta de Gobierno del Colegio este asunto preocupa al COLPRODECAM desde 2008, año en el que mantiene una reunión con el Ministerio de Sanidad sobre la importación de prótesis dentales (folio 89).

Esta preocupación se extiende durante las siguientes anualidades como muestran las actas del Colegio señaladas en el hecho probado 13; en especial, el acta de la Junta de Gobierno del COLPRODECAM nº 169, de 14 de septiembre de 2011, que acredita la organización de una reunión con el Colegio de Odontólogos de la Primera Región para tratar como problema conjunto el de la importación de prótesis dentales de países no comunitarios (folio 93 y 320.1.5) y el acta nº 183, de 18 de octubre de 2012, que reseña una reunión con la AEMPSA (folio 99 y 320.1.14).

El acta de la Junta de Gobierno nº 187, de 7 de febrero de 2013, es un fiel reflejo tanto de dicha preocupación como de la planificación de actuaciones del COLPRODECAM en relación con la importación de prótesis asiáticas y de otras regiones fuera de la UE, dado que en dicha reunión se debate sobre las *“últimas gestiones y acciones emprendidas”*:

*“Tras la finalización de los puntos reseñados se realizará un pequeño debate-coloquio sobre los siguientes puntos propuestos: (...)*

- *Tema referente a la Información sobre las últimas gestiones y acciones emprendidas por el Colegio en relación a los laboratorios asiáticos y de otras regiones extracomunitarias”* (folio 103).

<sup>5</sup> Resoluciones de la CNC de 1/12/2000, expdte. 479/99 UNESPA; de 11/10/2001, expdte. 452/2000 Atención Primaria Mallorca; de 08/01/2004, expdte. 553/2003 FEDIFAR; de 31/03/2011, expdte. S/1081/09 Conserveras; de 28/09/2009, expdte. INPROVO; de 17/05/2010, expdte. S/0106/08, Almacenes Hierro; de 04/06/2013, expdte. S/0356/11 Tecniberia y Colegio de Ingenieros de Caminos; de 10/09/2013, expdte. S/413/12 Asociación Empresarial de Peritaje y Valoraciones Judiciales; y de la CNMC, de 19/05/2014, expdte. SAMAD/02/14 Colegio Oficial Ingenieros Técnicos Industriales de Madrid).

Queda en evidencia, pues, una actitud proactiva por parte del COLPRODECAM fruto de decisiones voluntarias y conscientes. Esto queda igualmente constatado en el resto de pruebas obrantes en el expediente y que se mencionan a continuación.

De este modo, un mes después, en mayo de 2013, el COLPRODECAM publica en su revista, *Capital Dental*, un anuncio en el que hace referencia a que los destinatarios de la información sobre esas “*gestiones y acciones emprendidas*” llevadas a cabo por el Colegio serán sus propios colegiados (Hecho 2): “se informará a los colegiados de las gestiones y acciones emprendidas por el Colegio en relación a los laboratorios asiáticos y de otras regiones extracomunitarias.” (subrayado añadido; folio 7).

Resulta evidente, pues, la intención del COLPRODECAM de homogeneizar el comportamiento de los protésicos dentales dado que es a ellos a quienes va dirigida la información relacionada con las actuaciones llevadas a cabo por el Colegio en relación con las prótesis dentales chinas. De hecho, el anuncio se publica en una revista a la que el instructor “no podía acceder por estar únicamente a disposición de los colegiados” (subrayado añadido; folio 551).

A partir de ese momento se suceden episodios de difusión de información contraria a las prótesis de origen chino en diferentes medios de comunicación y de diferentes formas. Así, como se refleja en el hecho probado 3, el 28 de febrero de 2014 aparece una entrevista en Youtube titulada “*Prótesis Chinas, un problema de Salud Pública*” en la que el Presidente del COLPRODECAM siembra dudas acerca del material de fabricación de estas prótesis, dado que cuando el comentarista le pregunta si los materiales son malos responde: “*no se ha encontrado porque tampoco se ha estudiado*” (minuto 4:20; folios 3 y 8).

En esta noticia, se hace referencia a la existencia de ofertas *low cost* en las llamadas páginas cupones con motivo de la desviación de la realización de prótesis dentales a países como China y se afirma que el que realiza la misma no tiene la titulación de protésico y la empresa importadora requiere únicamente la titulación de un titulado superior pero no de un protésico.

Quince días después (hecho probado 4), el 13 de marzo de 2014, aparece publicada en el diario “La Razón” una entrevista del Presidente de la Comisión de Formación del COLPRODECAM en la que afirma que las prótesis dentales chinas y marroquíes no garantizan que se cumplan los parámetros exigidos en España, tanto de los materiales como de los técnicos que las realizan, y que “*pueden provocar cáncer y otras enfermedades como ha ocurrido en Estados Unidos o Alemania*”(folios 10 y 128). No cabe aceptar que representantes de colectivos profesionales, cuyas manifestaciones gozan de incidencia no sólo en el colectivo al que representan y en los usuarios y consumidores finales, sino también en otros profesionales -como pueden ser los odontólogos en este caso-, se expresen en estos términos sin tener prueba alguna de sus conclusiones y con la única finalidad de obstaculizar la entrada en el mercado de nuevos operadores con capacidad de competir con los ya existentes. De acuerdo con el órgano instructor, el COLPRODECAM no puede utilizar su posición para sembrar

dudas sobre la profesionalidad de terceros, sino velar por la calidad del servicio que reciben los pacientes y, en caso de considerar que se incumple el ordenamiento jurídico, denunciar los hechos al órgano competente.

Como pone de manifiesto el Informe de la AEMPS, estos hechos pueden denunciarse ante la Administración Pública poniéndolos de manifiesto ante la misma. En el caso de las importaciones de prótesis dentales, los hechos denunciados llegarán al Departamento de Productos Sanitarios pertenecientes a la AEMPS, que abrirá un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia. El 3 de abril de 2014 (hecho probado 6), la Junta de Gobierno del COLPRODECAM aprobó por unanimidad la publicación de un anuncio en su propia web que viene precedido de un texto dirigido a sus colegiados:

*“Dentro de los esfuerzos que el Colegio está realizando para protegernos de posibles importaciones ilegales y de las consecuencias de las mismas de cara a los pacientes os adjuntamos el anuncio que ya ha sido publicado y que va a seguir siendo publicado en las Gacetas locales de la Comunidad de Madrid (Periódicos de tirada gratuita) durante un plazo medio de 6 meses”* (subrayado añadido; folio 9).

A continuación se inserta el anuncio en el que se cuestiona la composición de las prótesis dentales importadas de China y algún otro país de fuera de la UE “puesto que en dichos países la regulación sobre la seguridad de los materiales es diferente a la europea” y, en un afán de proteger la producción propia, se añade:

*“Por su seguridad, ¡¡¡EXIJA SIEMPRE!!! La documentación que acredite el lugar de fabricación de su prótesis dental y la composición de la misma, solicitando en todo caso la licencia previa de funcionamiento del fabricante y declaración de conformidad de la prótesis”.*

Puede observarse cómo en el lateral izquierdo del anuncio se alude a que dichas prótesis pueden provocar cáncer:

*“¿SABE QUE LAS PRÓTESIS DENTALES QUE LLEVEN EN SU COMPOSICIÓN CADMIO, PLOMO, BENCENO Y BERILIO PODRÍAN CAUSARLE GRAVES DAÑOS A SU SALUD INCLUSO CÁNCER?”* (subrayado añadido; folio 9).

Si el COLPRODECAM realmente consideraba o tenía indicios de que dichas prótesis podían causar un problema de salud pública e incluso cáncer, lo cierto es que en el expediente no consta ninguna prueba ni el COLPRODECAM ha aportado documentación alguna acreditativa de ello. En cuanto a denuncias formales, según el COLPRODECAM, no han llegado más allá de unas diligencias preliminares, habiendo sido archivadas, tal y como corrobora el informe aportado por la AEMPS. A lo anterior ha de añadirse que el COLPRODECAM alega que su actuación viene motivada por “la defensa de los derechos de los pacientes y

*usuarios*” (folio 34), sin hacer mención directa a un problema de salud pública. Al contrario, ha basado sus actuaciones en el derecho a la libre expresión, negando la incidencia de las mismas en los derechos de otras personas, y en su función de defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios (folio 35).

De hecho, en las alegaciones al PCH el Colegio simplemente se limita a cuestionar la definición del mercado relevante y la ausencia de efectos en el mercado y concluir, como consecuencia, la ausencia de antijuridicidad y culpabilidad, sin efectuar mención alguna a cualquier tipo de problema de salud pública relacionado con las prótesis dentales chinas importadas, ni al resto de preceptos legales que le otorgan derechos en el ámbito de la sanidad a los que hace referencia en su respuesta al primer requerimiento de información del instructor (folios 411 a 413 y folio 35).

Cabe destacar que el anuncio mencionado, aprobado en la Junta de Gobierno del COLPRODECAM de 3 de abril de 2014, fue publicado en su página web pero también en gacetas locales de Madrid (folios 149 a 177), la revista “Capital Dental” y en los siguientes periódicos oficiales: hoy.es; elcomercio.es; elnortedecastilla.es; diariavasco.com; larioja.com; ideal.es; sur.es y laverdad.es, entre 2014 y 2017 (Hecho probado 7).

Y no sólo se sucedieron publicaciones del mencionado anuncio, sino también de artículos publicados en periódicos de tirada nacional como el ABC (el 22 de mayo de 2014; hecho probado 8 folios 544 y 545). Actuaciones avaladas por la Junta de Gobierno del COLPRODECAM por unanimidad, tal y como acreditan las actas de sus reuniones recogidas en el hecho probado 13, como el Acta nº 207, de 3 de abril de 2014 (folio 107), el Acta nº 209, de 8 de mayo de 2014 (folio 109) y el Acta nº 2013, de 17 de septiembre de 2014 (folios 118 y 119).

El COLPRODECAM incluso llegó a publicar en la revista “Capital Dental” nº 74 de mayo-junio de 2014 información sobre juguetes y otros productos chinos:

*“la razón de que algunas clínicas envíen sus trabajos al extranjero es una cuestión económica, con lo que se sacrifica la calidad de los productos con los que se realizan las prótesis dentales. Además, en alguno de estos países, las normas de higiene y seguridad están por debajo del nivel exigido en Europa, lo cual es potencialmente peligroso para la salud del pacientes.*

*Últimamente han aparecido en las noticias casos de productos fabricados en China, con graves consecuencias para la salud de los consumidores como por ejemplo, juguetes con alto contenido en plomo, joyas y bisutería realizadas con componenetes como el Cadmio, zapatos fabricados y conservados con materiales tóxicos...*

*En cuanto a las Prótesis dentales lo primero que hay que apuntar es que son productos sanitarios que, en muchos casos, son cementados en la boca y pasan a convertirse en parte del cuerpo del paciente durante años. Una prótesis dental que se confecciona sin la autorización necesaria ni los estándares de calidad, es altamente perjudicial para la salud.” (folio 128 )*

En consecuencia, resulta acreditado que el COLPRODECAM ha llevado a cabo una estrategia dirigida a fomentar un comportamiento uniforme entre los prótesis dentales que se ha perpetuado a lo largo de varias anualidades y susceptible de ser calificada de recomendación colectiva. A tales efectos, no resulta necesario que la recomendación vincule obligatoriamente a todos sus destinatarios, basta con que sea meramente orientativa, ni que exista un seguimiento efectivo por parte de sus destinatarios, ya que lo importante es la aptitud para armonizar u homogeneizar su comportamiento y la potencial eliminación de la incertidumbre.

Dicha conducta ha obstaculizado claramente la libre competencia en el mercado de los servicios de prótesis dentales al cuestionar la calidad de las prótesis dentales chinas a través de muy diversas vías, desde la propia web del COLPRODECAM y Facebook, pasando por la revista “Capital Dental” e incluso periódicos de tirada nacional. Y todo ello a lo largo de un período que abarca, como mínimo, un total de ocho años, razón por la que se trata de una conducta continuada y sostenida a lo largo del tiempo. Período en el que se entorpeció principalmente la libertad de elección de los prótesis pero también de los odontólogos y de los pacientes de las prótesis dentales, en la medida en que las de origen chino no obtenían el visto bueno del COLPRODECAM.

Por último, cabe hacer mención, de acuerdo con el órgano instructor, a que ninguna recomendación colectiva puede estar justificada en un comportamiento irregular, alegal o ilegal previo por parte de la denunciante, ya que nuestro Estado de Derecho permite alternativas administrativas o judiciales, sin las cuales las meras valoraciones genéricas sobre productos concretos se pueden considerar contrarias a la competencia. Asimismo, ha de destacarse que en este expediente no se cuestiona la libertad de expresión del COLPRODECAM, pero este no es un derecho absoluto sino que tiene como límite el respeto a derechos de terceros, en concreto a la libre elección de la forma de comercialización y prestación de servicios relacionados con las prótesis dentales.

#### **4.2. Duración de las conductas**

En cuanto a su duración, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, esta Sala considera que la infracción se prolonga al menos desde el 3 de abril de 2009, fecha en la que el COLPRODECAM publica en Facebook un artículo sobre los problemas en China por implantes dentales, hasta el 25 de octubre de 2017, fecha de redacción del informe y propuesta de resolución, dado que la DGEFP comprobó que a fecha de redacción de la misma el COLPRODECAM mantenía la difusión tanto del anuncio como de las noticias de prensa en su página web, pudiendo accederse al mismo a través de la pestaña publicaciones noticias a los usuarios y noticias a profesionales (folio 593).

En consecuencia, la infracción ha tenido una duración superior a los 8 años: desde el 3 de abril de 2009 hasta el 25 de octubre de 2017.

### 4.3. Efectos de las conductas

Alega el COLPRODECAM una *“total falta de posibilidad jurídica de que la presunta recomendación pueda causar efecto alguno”* (folio 411) en la medida en que la recomendación carece de aptitud para armonizar u homogeneizar un comportamiento anticompetitivo.

La Sala ha reiterado, en relación con la valoración de conductas prohibidas por el artículo 1 de la LDC que, dado su especial potencial de distorsión de la competencia, lo relevante a efectos de la calificación como infracción es la aptitud para falsear la libre competencia de las conductas imputadas puesto que el tipo infractor no requiere que se alcance la finalidad de vulneración de la libre competencia. Basta, pues, que se tienda a ese fin en la realización de la conducta, tenga o no éxito la misma, pues el tipo de restricción que supone la conducta, en sí misma, permite presumir efectos negativos para el mercado.

Igualmente, no resulta necesario que se haya producido un seguimiento efectivo de la recomendación por parte de los asociados, porque lo relevante para la prohibición, además del origen colectivo, es la aptitud de la recomendación para armonizar u homogeneizar el comportamiento competitivo de los asociados o, en su caso, de otros profesionales como los odontólogos o, incluso, los clientes.

Por tanto, en el presente caso, no resulta necesario verificar si la conducta ha producido o no efectos en la medida que sí se ha verificado su aptitud para lograr el objetivo perseguido de falseamiento de la libre competencia en el mercado de las prótesis dentales.

En todo caso, cabe afirmar que la existencia y publicación tanto de los anuncios como de las entrevistas y artículos mencionados han podido ejercer, sin duda, un efecto disuasorio para cualquier protésico que hubiera querido importar prótesis dentales chinas, al pretender cerrar el mercado a la entrada de las mismas, y un efecto de rechazo a la colocación de prótesis dentales de origen chino por parte de los pacientes.

Asimismo, en el presente expediente ha de tenerse en cuenta que, por aplicación de su ley de creación (Ley 14/1999), el COLPRODECAM copa el 100% de los protésicos dentales de la Comunidad de Madrid al exigirse la colegiación obligatoria para poder ejercer. En consecuencia, la recomendación colectiva<sup>6</sup> ha tenido aptitud suficiente para afectar la independencia comercial de los profesionales colegiados, siendo especialmente apta para propiciar un comportamiento similar entre los mismos en relación con la importación de prótesis dentales desde fuera de la UE. De este modo, el COLPRODECAM desincentiva la competencia entre los protésicos colegiados en torno al origen y precio de las prótesis, sustituyendo la libre competencia entre los mismos por la homogeneización de comportamientos entre competidores, con la consiguiente

---

<sup>6</sup> Extremo rectificado mediante acuerdo de la Sala de Competencia de 4 de marzo de 2019.

reducción de la variedad de prótesis dentales a las que pueden optar los pacientes.

A todo lo anterior ha de añadirse que los efectos de la conducta no se circunscriben únicamente a los protésicos colegiados del COLPRODECAM sino que han podido extenderse a odontólogos y a pacientes en la Comunidad de Madrid.

#### **4.4. Responsabilidad**

El COLPRODECAM alega falta o ausencia del elemento de la culpabilidad, ya que *“ni siquiera nos encontramos ante una falta de negligencia por inobservancia”* (folio 412).

El artículo 63 de la LDC condiciona el ejercicio de la potestad sancionadora a la concurrencia en el sujeto infractor de dolo o negligencia en la realización de la conducta imputada. El reproche administrativo no se limita, pues, a aquellos supuestos en los que concurre dolo, sino que se extiende igualmente a aquellos en los que el sujeto agente de la infracción actúa aun a título de simple negligencia.

La resolución de la CNC de 20 de marzo de 2013, (expediente S/0359/11 ATASA, confirmada mediante sentencia de la Audiencia Nacional de 8 de abril de 2016; recurso nº 06/203/2013), recordaba la doctrina expresada por la propia Audiencia en su sentencia de 10 de noviembre de 2010 recaída en el recurso 06/637/2009 (expediente CNC S/0044/08 PROPOLLO):

*“la conducta puede ser realizada de forma dolosa o culposa -claramente el precepto se refiere a un elemento intencional o negligente-, siendo la primera la que tiende directamente a provocar el efecto distorsionador de la libre competencia efectivamente querido, y la segunda, la que, aún sin pretender el efecto, la conducta es apta para causarlo, pudiendo ser previsto tal efecto, aplicando la diligencia debida”(…). (En equivalente sentido, STPI de 12 de julio de 2001 en los asuntos acumulados T- 202, 204 y 207/98, STJUE de 5 de abril de 2006, asunto T-279/02)”*.

En términos similares se ha manifestado la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC en su resolución de 8 de marzo de 2018, dictada en el seno del expediente S/DC/0587/16 Costas Bankia que, recordando lo señalado en otras resoluciones de la misma Sala (resoluciones de 15 de septiembre de 2016, expedientes SAMAD/09/2013 Honorarios Profesionales ICAM y SAMAD/09/2013 Bis Honorarios Profesionales ICAAH, que reproducen lo dispuesto tanto en su resolución de 28 de julio de 2016, expediente SAMAD/02/14 Colegio Oficial Ingenieros Técnicos Industriales de Madrid como en su resolución de 7 de abril de 2016, expediente S/0518/14 AERC) indica:

*“Se entiende que el sujeto es culpable si la infracción es consecuencia de una acción u omisión imputable a su autor por malicia o imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable (entre otras, así lo exponen la Sentencia de la Sala del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 1990, y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 9 de julio de 1994)”*.

En el presente caso, la Sala considera que ha quedado acreditado que el COLPRODECAM conocía y era consciente de la ilicitud de las conductas desarrolladas durante el período analizado. Ello es así en la medida en que, a pesar de la notificación al COLPRODECAM tanto del acuerdo de incoación como del PCH, a fecha de redacción de la propuesta de resolución aún mantenía en su web el anuncio recogido en el hecho acreditado 6, pudiendo accederse al mismo desde la pestaña publicaciones tanto desde “noticias para usuario final” como desde “noticias para profesionales” de la página web del COLPRODECAM, tal y como ha constatado el órgano instructor.

Esta Sala entiende que el COLPRODECAM es responsable de las conductas que se le imputan en la medida en que las pruebas que constan en el expediente y los hechos acreditados así lo corroboran.

## QUINTO. OTRAS ALEGACIONES Y CUESTIONES PLANTEADAS

### 5.1. Sobre la inexistencia del mercado relevante reseñado por el PCH

En las sucesivas alegaciones aportadas al expediente el COLPRODECAM defiende la inexistencia del mercado relevante reseñado por el PCH dado que los colegiados en el COLPRODECAM son fabricantes de producto sanitario a medida y no importadores de producto sanitario.

En primer lugar, la delimitación exacta del mercado o la caracterización de todos sus elementos no resulta imprescindible para acreditar una conducta prohibida por el artículo 1 de la LDC cuando se ha demostrado la existencia de dicha conducta.

Así lo ha manifestado la CNMC<sup>7</sup> -y previamente el TDC y la CNC<sup>8</sup>- remitiéndose a jurisprudencia de la UE<sup>9</sup>, pues la delimitación exacta del mercado no es un elemento del tipo de la infracción tipificada en el artículo 1 de la LDC o del artículo 101 del TFUE cuando se trata de acuerdos que, por su contenido y finalidad, se puede concluir que son anticompetitivos por su objeto.

*La Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de normativa comunitaria en materia de competencia*, de 9 de

---

<sup>7</sup> Entre otras, Resoluciones de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC de 26 de junio de 2014, Expte. S/0445/12 Equipos Contra Incendios; de 22 de septiembre de 2014, Expte. S/0428/12 Pales; de 4 de diciembre de 2014, Expte. S/0453/12, Rodamientos Ferroviarios; de 28 de mayo de 2015, Expte. S/0471/13 Concesionarios AUDI/SEAT/VW; de 23 de julio de 2015, Expte. S/0482/13 Fabricantes de automóviles y de 26 de mayo de 2016, Expte S/DC/0504/14 A10.

<sup>8</sup> Resolución del TDC de 22 de Julio de 2004, Expte. 565/03, Manipulados radiactivos y Resoluciones del Consejo de la CNC de 31 de Julio de 2010, Expte. S/0120/10 Transitarios; de 2 de agosto de 2012, Expte. S/0287/10 Postensado y Geotecnia; de 8 de marzo de 2013, Expte. S/0329/11 Asfaltos de Cantabria y de 30 de Julio de 2013, Expte. S/0380/11 Coches de Alquiler.

<sup>9</sup> Asuntos T-44/00 Mannesmannrohren-Werke AG v Comisión Europea y T-61/99, Adristica di Navigazione Spa y Sentencia del TPI de 6 de julio de 2000, asunto T-62/98 Volkswagen AG v Comisión Europea.



diciembre de 1997, señala que el mercado relevante se determina combinando el mercado de producto y el mercado geográfico. En relación con el mercado de producto, indica que *“comprende la totalidad de los bienes y servicios que los consumidores consideren intercambiables o sustituibles en razón de sus características, su precio o el uso que se prevea hacer de ellos”*.

En segundo lugar, puede afirmarse que el órgano instructor ha definido acertadamente el mercado relevante circunscribiéndolo al mercado de las prótesis dentales. Si bien el COLPRODECAM señala que cabe diferenciar el mercado de fabricación de prótesis dentales del mercado de importación de las mismas, lo cierto es que las prótesis fabricadas en territorio español pueden ser fácilmente sustituibles, tanto en términos de demanda como de oferta, por las importadas del extranjero.

El COLPRODECAM únicamente justifica esta diferenciación indicando que sus colegiados no son importadores sino fabricantes de un producto sanitario a medida. Sin embargo, según la legislación vigente<sup>10</sup>, los protésicos dentales tienen responsabilidad tanto respecto de las prótesis que elaboran como de las que suministran y también de los centros, instalaciones o laboratorios correspondientes. Y estos laboratorios de prótesis dentales deben ser dirigidos autónomamente por protésicos que se hallen en posesión del título de Formación Profesional de Segundo Grado.

Asimismo, la importación de prótesis dentales requiere que el importador posea una licencia sanitaria de funcionamiento<sup>11</sup>, y esta licencia es obligatoria para las personas físicas o jurídicas que se dediquen tanto a la fabricación como a la importación de prótesis. Así, el artículo 9 del *Real Decreto 1591/2009, de 16 de octubre, que regula los productos sanitarios* señala:

**“Artículo 9. Licencia previa de funcionamiento de instalaciones.**

1. *De acuerdo con el artículo 100 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, las personas físicas o jurídicas que se dediquen a la fabricación, importación, agrupación o esterilización de productos sanitarios y las instalaciones en que se lleven a cabo dichas actividades requerirán licencia previa de funcionamiento, otorgada por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios*
2. *No obstante lo indicado en el párrafo anterior, los establecimientos y las actividades de las personas físicas o jurídicas que se dediquen a la fabricación de productos a medida requerirán licencia previa de funcionamiento otorgada por las autoridades sanitarias de la comunidad autónoma correspondiente.”*

---

<sup>10</sup> Artículo segundo de la Ley 10/1986, de 17 de marzo, de Odontólogos, Protésicos e Higienistas Dentales.

<sup>11</sup> Artículos 9 y 28 del Real Decreto 1591/2009, de 16 de octubre, por el que se regulan los productos sanitarios.

Por último, se recuerda, al respecto, que la norma legal de creación del COLPRODECAM exige la colegiación obligatoria de los protésicos dentales<sup>12</sup>.

En cualquier caso, los conceptos de mercado relevante y de mercado afectado por las conductas no tienen por qué ser coincidentes tanto en su vertiente del producto o servicio relevante o afectado como en relación al ámbito geográfico relevante o afectado.

La noción de mercado relevante tiene por objeto establecer el producto y el territorio donde las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas y, por ello, es posible establecer el poder de mercado de los sujetos infractores con el fin de evaluar el impacto de las conductas imputadas.

Por el contrario, la noción de mercado afectado tiene por finalidad determinar el ámbito espacial en el que la conducta infractora acreditada ha producido o es susceptible de producir efectos sobre las condiciones de competencia efectiva, lo que depende directamente del territorio y producto para los que los participantes de la infracción hayan realizado los acuerdos.

En consecuencia, por todo lo expuesto, considerando como competidores a fabricantes e importadores de prótesis dentales, la Sala coincide con el órgano instructor en que el mercado relevante en este expediente lo constituye el sector de las prótesis dentales.

## **5.2. Solicitud de prueba**

El Colegio ha solicitado la práctica de los siguientes medios de prueba:

- interrogatorio del representante legal del COLPRODECAM sobre las cuestiones que el Colegio le plantee en relación con la denuncia;
- admisión de las cuentas anuales de PROCOVEN del ejercicio 2015 depositadas en el Registro Mercantil;
- solicitud al Registro Mercantil de Madrid de las cuentas anuales de PROCOVEN del ejercicio 2016;
- oficio a la Embajada de la República Popular de China en Madrid para que el departamento o sección que corresponda aporte la regulación jurídica en dicha República sobre la fabricación, venta y distribución de prótesis dentales en China así como sobre los materiales prohibidos para su fabricación, si existen, y sobre la titulación exigida en dicho país para ejercer la profesión de protésico dental.

En relación con las pruebas solicitadas por las partes, cabe señalar que el artículo 51.1 de la LDC dispone que el Consejo de la CNMC podrá ordenar, de oficio o a instancia de algún interesado, la práctica de pruebas distintas de las ya practicadas ante el órgano instructor en la fase de instrucción, así como la

---

<sup>12</sup> Artículo 2 de la Ley 14/1999, de 29 de abril, de creación del Colegio Profesional de Prótesis Dentales de la Comunidad de Madrid.

realización de actuaciones complementarias con el fin de aclarar cuestiones precisas para la formación de su juicio en la toma de decisión.

La práctica de pruebas, a propuesta de las partes o de oficio del Consejo, se constituye en una actuación potestativa del Consejo, que las acordará en la medida en que las considere necesarias para aclarar cuestiones que no constan en la instrucción y que son precisas para la formación de su juicio antes de resolver (artículo 51.1 y 3 de la LDC).

Además, en materia probatoria, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, es criterio del Consejo considerar que sólo son admisibles como prueba de descargo aquéllas que tienen potencial influencia decisiva en términos de defensa, lo cual debe ser debidamente motivado por el interesado (SSTC 25/1991, 205/1991, 1/1996, 217/1998 y 101/1999).

De acuerdo con lo expuesto, la Sala considera que las pruebas propuestas no son capaces de refutar los hechos ni de modificar su juicio en la toma de la decisión por los motivos que se exponen a continuación.

En relación con la práctica del interrogatorio del representante legal del COLPRODECAM sobre las cuestiones que el Colegio le plantee, esta Sala no la considera pertinente en la medida en que dicho representante pudo efectuar en nombre del COLPRODECAM todas aquellas alegaciones y juicios de valor que consideró oportunos en cualquier momento del procedimiento, especialmente, en el trámite de alegaciones y no lo hizo. No cabe, pues, abrir un trámite de alegaciones adicional una vez elevada la propuesta de resolución a la Sala cuando el COLPRODECAM no ha presentado alegación alguna a la propuesta de resolución. Asimismo, el COLPRODECAM ya ha informado a la CNMC acerca de que las denuncias formales que ha interpuesto en relación con la importación de prótesis chinas no han llegado más allá de unas diligencias preliminares, habiendo sido archivadas.

Con respecto a las cuentas anuales de PROCOVEN del ejercicio 2016, el COLPRODECAM no solo no justifica su petición sino que tan sólo solicita las de esa anualidad y aporta las cuentas de la mercantil de 2015 cuando la duración de la infracción comprende desde 2009 hasta 2017. No se considera, pues, que este dato resulte relevante en el expediente ni sea capaz de modificar la valoración jurídica de los hechos.

En cuanto a requerir información a la Embajada de la República Popular de China en Madrid sobre la fabricación, venta y distribución de prótesis dentales en China así como sobre los materiales prohibidos para su fabricación, si existen, y sobre la titulación exigida en dicho país para ejercer la profesión de protésico dental, la CNMC considera que no constituyen datos relevantes para resolver este expediente en la medida en que España ya ha dictado normas reglamentarias que regulan los requisitos que debe contemplar la importación de estos productos (Real Decreto 1591/2009, de 16 de octubre, que regula los productos sanitarios).

Por último, en relación con la referencia efectuada por el COLPRODECAM a que sea admisible por la CNMC aquella prueba que pueda proponer en un futuro, a fecha de redacción de la presente resolución ha presentado la siguiente: **“Documental consistente en que se solicite a la AEMPS si la entidad aquí denunciante ha designado ante algún organismo Comunitario o ante la propia AEMPS ha cumplido su obligación contenida en el artículo 26.4 del Real Decreto 1591/2009, de 16 de octubre, por el que se regulan los productos sanitarios”** (folio 678). Al respecto cabe señalar que el artículo 26 del Real Decreto 1591/2009 señala las obligaciones de los agentes económicos, indicando en su punto 4 lo siguiente:

*“4. Los importadores, antes de introducir un producto, se asegurarán de que el producto posee el marcado CE, si procede, y de que el fabricante ha designado un representante en la Unión Europea, ha llevado a cabo la correspondiente evaluación de la conformidad y ha elaborado la documentación técnica requerida. Garantizarán que el producto va acompañado de los datos e informaciones especificados en el artículo 4, apartado 2, tanto en el etiquetado, como en las instrucciones de utilización, tal como se establece en el citado artículo”.*

Sobre este aspecto ya se pronuncia el informe de la AEMPS que, en concreto, afirma:

*“Para comercializarse legalmente en la Unión Europea, los productos sanitarios tienen que estar provistos del marcado CE, distintivo que declara la conformidad del producto con los requisitos de seguridad, eficacia y calidad establecidos en la legislación y que debe figurar en el etiquetado y el prospecto del producto.*

*Los productos sanitarios, no están sometidos a evaluación ni autorización de comercialización por las autoridades nacionales de los Estados Miembros y circulan libremente en el territorio comunitario siempre que vayan provistos del marcado CE. El marcado CE otorga presunción de conformidad en los productos que lo llevan. Los Estados Miembros no pueden impedir en su territorio, la comercialización ni la puesta en servicio de los productos que ostentan el marcado CE, a menos que se demuestre que presentan riesgos para la salud.*

*Cuando la prótesis dental se fabrica para un paciente determinado según la prescripción escrita de un facultativo especialista, en la que éste hace constar bajo su responsabilidad las características específicas de diseño, se considera un producto sanitario a medida. En función de su naturaleza invasiva y de la duración de su uso por el paciente, las prótesis dentales pueden clasificarse como productos de la clase I o de la clase IIa, según los criterios de clasificación recogidos en el Anexo IX del citado Real Decreto 1591/2009. Estas prótesis no llevan el marcado CE, no obstante antes de su comercialización el fabricante o su representante autorizado establecido en la Unión Europea debe declarar su conformidad siguiendo el procedimiento establecido en el anexo VIII de dicho Real Decreto. Estas declaraciones deben acompañar al producto y estar a disposición del paciente, que se identificará por su nombre, un acrónimo o un código numérico”.*

Por tanto, en la medida en que las prótesis dentales como productos sanitarios a medida no llevan el marcado CE, y el informe de la AEMPS no ha manifestado

que haya detectado ninguna irregularidad sobre su importación, no se considera pertinente proceder al requerimiento de nuevo informe a dicha Agencia, prueba solicitada por el COLPRODECAM.

En consecuencia, se deniega la práctica de las pruebas solicitadas por el COLPRODECAM en sus alegaciones al PCH así como en sus últimas alegaciones de 23 de enero de 2019.

## **SEXTO. DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN**

### **6.1. Criterios para determinación de la sanción**

El artículo 62.4.a) de la LDC establece que será infracción calificada como muy grave *“El desarrollo de conductas colusorias tipificadas en el artículo 1 de la Ley que consistan en cárteles u otros acuerdos, decisiones o recomendaciones colectivas, prácticas concertadas o conscientemente paralelas entre empresas competidoras entre sí, reales o potenciales”*.

Por su parte, el apartado c) del artículo 63.1 señala que las infracciones muy graves podrán ser castigadas con multa de hasta el 10 por ciento del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa y, en caso de que no sea posible delimitar el volumen de negocios, el apartado 3.c) señala que el importe de la multa será de más de 10 millones de euros.

La determinación de la sanción deberá adecuarse a los criterios expresados en la jurisprudencia iniciada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 29 de enero de 2015 (recurso de casación 2872/2013)<sup>13</sup> que son, en esencia, los siguientes:

- Los límites porcentuales previstos en el artículo 63.1 de la LDC deben concebirse como el nivel máximo de un arco sancionador en el que las sanciones, en función de la gravedad de las conductas, deben individualizarse. Tales límites *“constituyen, en cada caso, el techo de la sanción pecuniaria dentro de una escala que, comenzando en el valor mínimo, culmina en el correlativo porcentaje”*. *“Se trata de cifras porcentuales que marcan el máximo del rigor sancionador para la sanción correspondiente a la conducta infractora que, dentro de la respectiva categoría, tenga la mayor densidad antijurídica. Cada uno de esos tres porcentajes, precisamente por su cualidad de tope o techo de la respuesta sancionadora aplicable a la infracción más reprochable de las posibles dentro de su categoría, han de servir de referencia para, a partir de ellos y hacia abajo, calcular la multa que ha de imponerse al resto de infracciones.”*

<sup>13</sup> También, en idéntico sentido, las sentencias del Alto Tribunal de 30 de enero (recursos 1476/2014 y 1580/2013); de 11, 28 y 30 de septiembre (recursos 720/2013, 836/2013, y 496/2013); y de 2 de octubre de 2015 (recurso 3254/2014).

- En cuanto a la base sobre la que calcular el porcentaje de multa, que en este caso podría llegar hasta el 10% por tratarse de una infracción muy grave, el artículo 63.1 de la LDC se refiere al “*volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa*”, concepto con el que el legislador, como señala el Tribunal Supremo, “*lo que ha querido subrayar es que la cifra de negocios que emplea como base del porcentaje no queda limitada a una parte sino al "todo" de aquel volumen*”.

Sobre la base de estas premisas ha de concluirse que la nueva determinación de la sanción deberá concretarse en un arco que discurre del cero al 10% del volumen de negocios total de las empresas infractoras en el ejercicio anterior al de dictarse resolución. Dentro de dicho arco sancionador, la multa deberá determinarse conforme a los criterios de graduación previstos en el artículo 64 de la Ley 15/2007.

## 6.2. Determinación de la sanción

Se trata de una infracción consistente en una recomendación colectiva a través de la cual el COLPRODECAM ha difundido por diversas vías (comunicados a sus colegiados, publicaciones en su propia web, en su revista, en diferentes periódicos, en redes sociales como Youtube o Facebook, etc) información contraria a la importación de prótesis dentales procedentes de países fuera de la UE (especialmente China), asociándolas a distintas enfermedades y otros efectos negativos, y apoyando su acción en una presunta protección al paciente o usuario final de dichas prótesis. Dicha conducta se ha dirigido directa y preferentemente a los propios colegiados del COLPRODECAM a lo largo de toda su duración, teniendo aptitud suficiente como para armonizar u homogeneizar el comportamiento competitivo de los protésicos colegiados o, incluso, de otros profesionales como los odontólogos o de los propios pacientes, al buscar y producir un efecto de rechazo a las prótesis dentales de origen chino.

Se trata, por tanto, de una infracción muy grave (art. 62.4.a de la LDC) que puede ser sancionada con una multa de “*hasta el 10 por ciento del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa*” (art. 63.1.c).

Según la ejecución del presupuesto para 2018 presentada por el COLPRODECAM a requerimiento de esta Comisión (folio 687), sus ingresos para dicho ejercicio han sido de 458.212,70 €.

De acuerdo con los hechos acreditados por el órgano instructor, la conducta resulta imputable al COLPRODECAM desde el primer anuncio publicado en Facebook sobre los problemas en China por implantes dentales (3 de abril de 2009) hasta el fin del periodo de instrucción (octubre de 2017). En consecuencia, la duración de la infracción es superior a ocho años.

La sanción que debe aplicarse en el presente expediente debe determinarse partiendo de los criterios de graduación del artículo 64 de la LDC, siguiendo los

criterios de la jurisprudencia del Tribunal Supremo mencionados en el apartado anterior.

En lo que respecta al mercado o sector afectado, éste comprende las actividades de los protésicos dentales en el territorio de la Comunidad de Madrid, incluyendo la fabricación, comercialización e importación de prótesis dentales a medida. Cabe destacar el hecho de que la Ley 14/1999, de 29 de abril, de creación del Colegio Profesional de Protésicos Dentales de la Comunidad de Madrid en su artículo 2 y su disposición transitoria cuarta recogen el carácter obligatorio de la colegiación de los protésicos dentales. Razón por la que se estima que la conducta ha afectado a la totalidad de los protésicos dentales que trabajan en la Comunidad de Madrid.

No se aprecia la concurrencia de circunstancias agravantes ni atenuantes.

Siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el conjunto de factores expuestos anteriormente –gravedad de la infracción, características y dimensión del mercado afectado, ámbito geográfico y duración de la conducta, efectos e ingresos totales del colegio infractor– esta Sala considera que procede imponer al infractor una multa de 20.000 euros.

## **RESUELVE**

**PRIMERO.-** Declarar la existencia de una conducta prohibida por el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia, llevada a cabo por el COLPRODECAM y consistente en una recomendación colectiva<sup>14</sup>.

**SEGUNDO.-** La conducta anteriormente descrita, tipificada en el artículo 62.4.a) de la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia, debe ser calificada como muy grave.

**TERCERO.-** Declarar responsable de dicha infracción al COLEGIO PROTÉSICOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

**CUARTO.-** Imponer al COLPRODECAM una multa de 20.000 euros.

**QUINTO.-** Intimar al COLPRODECAM para que en el futuro se abstenga de realizar conductas semejantes a la tipificada y sancionada en la presente resolución.

**SEXTO.-** Ordenar al COLPRODECAM la difusión entre sus colegiados del texto íntegro de esta resolución.

---

<sup>14</sup> Extremo rectificado mediante acuerdo de la Sala de Competencia de 4 de marzo de 2019.

**SÉPTIMO.-** Instar a la Dirección General de Economía, Estadística y Competitividad de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid, para que vigile y cuide del cumplimiento íntegro de esta resolución.

Comuníquese esta resolución a la Dirección General de Economía, Estadística y Competitividad de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid y notifíquese a los interesados haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo en la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.