

Roj: **SAN 2019/2014 - ECLI: ES:AN:2014:2019**Id Cendoj: **28079230062014100268**Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**Sede: **Madrid**Sección: **6**Fecha: **30/04/2014**Nº de Recurso: **217/2013**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**Ponente: **MARIA ASUNCION SALVO TAMBO**Tipo de Resolución: **Sentencia**

## SENTENCIA

Madrid, a treinta de abril de dos mil catorce.

Vistos los autos del recurso contencioso-administrativo num. 217/13 que ante esta **Sala de lo Contencioso-Administrativo** de la Audiencia Nacional ha promovido la Procuradora D<sup>a</sup>. María Jesús González Díez, en nombre y representación del **COLEGIO OFICIAL DE ODONTÓLOGOS Y ESTOMATÓLOGOS DE LAS PALMAS**, contra Resolución de fecha 18 de abril de 203 de la Comisión Nacional de la Competencia, sobre **sanción en materia de Defensa de la Competencia**; y en el que la Administración demandada ha estado representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

1. La parte actora interpuso, en fecha 27 de mayo de 2013, este recurso; admitido a trámite y reclamado el expediente se le dio traslado para que formalizara la demanda, lo que hizo en tiempo; y en ella realizó una exposición fáctica y la alegación de los preceptos legales que estimó aplicables, concretando su petición en el suplico de la misma, en el que literalmente dijo:

**"A LA SALA SUPLICO** que, teniendo por presentado este escrito, lo admita, tenga por formalizada en tiempo y forma demanda contencioso-administrativa contra la Resolución del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia de fecha 18 de abril 2013, y, previos los trámites procesales oportunos, dicte sentencia por la que (i) acuerde la nulidad de la Resolución Recurrída y del Acuerdo de la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia de fecha 12 de febrero de 2013, por haberse dictado los mismos una vez prescrita la sanción impuesta a mi mandante por la infracción del artículo 1 LDC, y (ii) declare prescrita dicha sanción, por haber transcurrido más de cuatro años desde la fecha del *Auto de la Audiencia Nacional de 27 de noviembre de 2008*."

2. De la demanda se dio traslado al Sr. Abogado del Estado, quien en nombre de la Administración demandada contestó en un relato fáctico y una argumentación jurídica que sirvió al mismo para concretar su oposición al recurso en el suplico de la misma, en el cual solicitó: *"dicte Sentencia desestimatoria, con expresa imposición de costas a la parte recurrente."*

3. No habiéndose solicitado el recibimiento a prueba, se presentaron escritos de conclusiones, quedando los autos pendientes de señalamiento; y, finalmente, mediante providencia de fecha 10 de marzo de 2014 se señaló para votación y fallo el día 29 de abril de 2014, en que efectivamente se deliberó y votó.

4. En el presente recurso contencioso-administrativo no se han quebrantado las formas legales exigidas por la Ley que regula la Jurisdicción. Y ha sido **Ponente la Ilma. Sra. D<sup>a</sup> MARIA ASUNCION SALVO TAMBO, Presidente de la Sección**.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS



1. Es objeto de impugnación la Resolución del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), de fecha 18 de abril de 2013, por la que se desestima el recurso interpuesto por el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de Las Palmas, ahora recurrente, contra el Acuerdo de la Dirección de Investigación de la propia CNC de fecha 12 de febrero de 2013, por medio del cual se inicio la vía de apremio contra el referido Colegio por el total importe de 385.000 euros, en ejecución de la sanción económica a la cual fue condenado el Colegio recurrente mediante la Resolución de la CNC de 27 de diciembre de 2007, por la comisión de una conducta que se estimó contrario al artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, consistente en la recomendación de unos honorarios mínimos profesionales.

2. Son antecedentes relevantes para la presente decisión los siguientes:

- Con fecha 27 de diciembre de 2007 la CNC dictó Resolución por medio de la cual se acordó imponer el pago de la sanción económica por importe de 385.000 euros.

- La referida Resolución por objeto de recurso contencioso-administrativo que fue interpuesto el día 29 de enero de 2008, solicitando la hoy actora como medida cautelar la suspensión de la ejecución lo que tuvo lugar por medio de Auto dictado en fecha 27 de noviembre de 2008, por la Audiencia Nacional, condicionándose al a presentación por parte del Colegio recurrente de un aval por importe equivalente a la sanción económica impuesta (385.000 euros).

El referido Auto de la Audiencia Nacional fue objeto de recurso de súplica por parte del Colegio de Las Palmas que fue desestimado mediante Auto de 5 de febrero de 2009, y posteriormente, al desestimar el recurso de casación por medio de Auto del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2010.

- Por último, la Audiencia Nacional, con fecha 10 de julio de 2009, dictó sentencia desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la citada Resolución de la CNC de 27 de diciembre de 2007.

- Por último, resulta muy importante destacar que por medio de Auto dictado por esta misma Sala de la Audiencia Nacional, en fecha 27 de noviembre de 2008, se acordó suspender la multa impuesta al Colegio de Las Palmas, condicionada a la presentación por parte del referido Colegio, de un aval por importe equivalente a la sanción económica impuesta (385.000 euros).

El referido Auto de la Audiencia Nacional fue objeto de recurso de súplica por parte del Colegio recurrente, que fue desestimado por la propia Sala mediante Auto de 5 de febrero de 2009, y cuya casación posterior fue desestimada por medio del Auto del Tribunal Supremo de fecha 9 de marzo de 2010.

3. El objeto de la discrepancia habida entre las partes radica en un único punto, a saber: la cuestión relativa a la prescripción de la sanción económica impuesta al Colegio recurrente, pues mientras que la Administración considera el hecho de que el Colegio de Las Palmas haya interpuesto, en fecha 29 de enero de 2008, un recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de la CNC de 27 de diciembre de 2007, solicitando como medida cautelar la suspensión de la ejecución de dicha Resolución, suspende de facto la ejecutividad de ésta última hasta la resolución que se pronuncia sobre la petición de suspensión, y, por tanto, entiende que el *dies a quo* para el cómputo del plazo de prescripción comenzó a correr cuando el recurso contencioso-administrativo concluyó por sentencia judicial firme; la parte actora, en cambio, entiende que la fecha inicial del plazo, como quiera que en este supuesto la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional no llegó a suspender de forma efectiva la ejecutividad de las sanciones por no haberse prestado el correspondiente aval, el derecho de la Administración para ejercitar la acción de cobro existió desde el mismo momento de la fecha del Auto de la Audiencia Nacional (27 de noviembre de 2008).

El debate, pues, consiste en determinar si como día inicial para el cómputo de la prescripción de la sanción hay que tomar, cuando se hayan interpuesto recursos jurisdiccionales, la fecha de la denominada "*firmeza administrativa*" o, por el contrario la fecha en que se produzca la "*firmeza judicial*" por haber sido desestimado el recurso interpuesto contra la validez del acto administrativo sancionador.

4. Pues bien este Tribunal ya tuvo ocasión de interpretar el artículo 132.3 de la Ley 30/1992 en el sentido de que el plazo de prescripción de las sanciones comienza a correr cuando el recurso jurisdiccional contra el acto sancionador haya concluido por sentencia firme que corrobore la validez de aquél. En este sentido, el día siguiente a aquél en que adquiera firmeza la resolución por la cual se impone la sanción es la fecha inmediata posterior a la firmeza de la decisión judicial, si es que se interpuso el oportuno recurso jurisdiccional frente a la decisión administrativa (SAN de 5 de junio de 2007, dictada en el recurso nº 200/2007).

Sin embargo la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha tenido ya ocasión de decidir la cuestión en el sentido propugnado por la parte actora. Así en las SSTs de 6 de junio y 20 de diciembre de 2012 a cuya fundamentación nos atenemos a continuación.

Así en la segunda de las STS citadas (Fundamentos Jurídicos Octavo y Noveno) se dijo:



**"Octavo.-** Esta misma doctrina ha sido mantenida recientemente por la Sala en sentencia de 6 de junio de 2012 al desestimar el recurso de casación número 4365/2009 interpuesto por el Abogado del Estado contra otra sentencia, también de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que había apreciado la prescripción de la sanción en un caso similar al que ahora nos ocupa. En aquel supuesto el órgano jurisdiccional había acordado incluso la suspensión de la resolución sancionadora previa prestación de fianza pero, al no constituirse ésta, la decisión cautelar no había llegado a surtir su efecto, lo que determinaba la ejecutividad del acto y el consiguiente comienzo del plazo de prescripción de la sanción.

El razonamiento del tribunal de instancia (sentencia de 21 de mayo de 2009) que confirmará la Sala en casación tras reproducirlo de modo literal fue, en aquel supuesto, análogo al que hemos expuesto en los fundamentos jurídicos precedentes:

"[...] Con carácter general los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo son inmediatamente ejecutivos, según el artículo 94 de la ley 30/1992. Cuando el acto administrativo ha sido dictado en un procedimiento sancionador el art. 138 de esta misma Ley precisa que para que sea ejecutivo es preciso que ponga fin a la vía administrativa.

Se recoge en estos preceptos el principio de ejecutividad de los actos administrativos, principio que es expresión de una de las prerrogativas de la Administración. El principio de eficacia de la actuación administrativa, recogido en el artículo 103. 1 de la Constitución Española, determina que los actos de las Administraciones Públicas nazcan con vocación de inmediato cumplimiento, que sean ejecutivos. Este principio de ejecutividad, consecuencia de la autotutela ejecutiva o autoejecución de la Administración, impone que los actos administrativos produzcan efectos desde la fecha en que se dictan, por lo que su impugnación en vía administrativa como en sede jurisdiccional no produce la suspensión automática de la ejecución del acto recurrido. Se concibe esta prerrogativa como un principio al servicio de los intereses generales.

El acto administrativo se comporta, por tanto, como un título ejecutivo. Y la Administración, en consecuencia, puede ejecutar un acto administrativo, mientras no haya sido anulado judicialmente, de manera que el acto puede estar completamente ejecutado cuando se produzca la resolución que pone fin al proceso.

La primera conclusión que debe dejarse sentada conforme a lo anterior es que las Resoluciones sancionadoras del Director de la Agencia Española de Protección de Datos son inmediatamente ejecutivas en el mismo momento en que ganan firmeza en sede administrativa. Tratándose de multas puede exigirse su pago a partir de ese momento con independencia de que se hayan recurrido o no ante los Tribunales.

No obstante, el principio general de ejecutividad establecido en las normas anteriores debe conjugarse con las exigencias derivadas de la tutela judicial efectiva. En este sentido es posible el control judicial del privilegio de ejecutividad de los actos administrativos a través de las medidas cautelares. En estos casos la tutela judicial se satisface sometiendo la ejecutividad al juicio del tribunal, que puede suspender la ejecutividad mediante la adopción de la correspondiente medida cautelar o, por el contrario, mantenerla.

La segunda conclusión sería que **las sanciones administrativas no pueden ser ejecutadas hasta que el Juez o Tribunal Contencioso-Administrativo se haya pronunciado sobre la adopción de medidas cautelares, de manera que, en estos casos, la interposición de recurso contencioso-administrativo con solicitud cautelar impide la ejecutividad del acto sancionador recurrido. Sin embargo, una vez que la decisión cautelar ha sido adoptada si de ella no se deriva la suspensión de la ejecutividad ésta vuelve a recobrar toda su efectividad.**

En el presente caso, en los diversos procedimientos sancionadores seguidos contra APDM Marketing y Publicidad, S.A., pese a que se acordó la suspensión cautelar dicha suspensión quedó condicionada en cuanto a su eficacia a la presentación de un aval que nunca fue aportado, por lo que ante esta situación la Administración pudo perfectamente ejecutar las sanciones impuestas con anterioridad a que se dictaran las Sentencias. Ningún efecto interruptivo se produjo del plazo de prescripción para ejecutar la sanción pese a lo manifestado por el Abogado del Estado. Hubiera sido necesaria la suspensión efectiva acordada por la Sala (o, en su caso, incluso por la propia Administración) o bien la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución ex art. 47.6 LOPD y 132.3 de la Ley 30/1992.

En definitiva, los plazos de prescripción de las multas impuestas transcurrieron sin que la Administración ejercitara acción alguna encaminada al cobro."

Al confirmar en casación la tesis que acabamos de transcribir, la sentencia de esta Sala de 6 de junio de 2012 rechaza el recurso de la Administración del Estado y niega de modo expreso que "[...] el término firmeza utilizado en el artículo 47.5 de la Ley Orgánica de Protección de Datos y 132.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común" sea el de la firmeza en sede jurisdiccional. Las resoluciones administrativas sancionadoras pendientes de recurso contencioso-



*administrativo no dejan de ser "firmes", y por lo tanto, con los matices expuestos respecto de su eventual suspensión cautelar, el plazo de prescripción de la sanción corre también durante la tramitación de aquel recurso.*

**Noveno.-** De lo anterior se infiere que tanto los argumentos de la Sala de instancia en la sentencia ahora impugnada como los contenidos en la resolución de 9 de julio de 2007 del Tribunal de Defensa de la Competencia no pueden tener acogida favorable y deben prosperar los dos motivos casacionales, conjuntamente examinados. "

En definitiva, y en aplicación de los anteriores razonamientos a un supuesto en el cabe apreciar una sustancial identidad (se acordó la suspensión cautelar de la sanción, condicionándola a la presentación de un aval, que nunca fue aportado) hemos de concluir que cuando la Administración exigió el cobro de la multa, una vez dictadas las sentencias desestimatorias de los recursos interpuestos en los respectivos supuestos, lo fue una vez transcurrido el período de tiempo legalmente previsto como plazo de prescripción.

**5.** De lo anterior deriva la procedencia de estimar el recurso con la paralela anulación de la Resolución impugnada por su disconformidad a Derecho al haber prescrito la acción para el cobro de la multa impuesta.

Sin que proceda realizar pronunciamiento alguno en cuanto al pago de las costas procesales, conforme a lo prevenido en el artículo 139 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción sobre las costas, al haber sido suscitadas cuestiones de derecho relevantes que no siempre han sido resueltas de igual forma en los Tribunales sobre una cuestión que, en definitiva, ofrece una extraordinaria complejidad.

## FALLO

En atención a lo expuesto la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha decidido:

**ESTIMAR** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal del **COLEGIO OFICIAL DE ODONTÓLOGOS Y ESTOMATÓLOGOS DE LAS PALMAS**, contra la Resolución de la Comisión Nacional de la Competencia de 18 de abril de 2013, a que las presentes actuaciones se contraen y, en consecuencia, anular la resolución impugnada por su disconformidad a Derecho, en cuanto a los extremos impugnatorios examinados.

Sin expresa imposición de costas a ninguna de las partes.

Así por ésta nuestra sentencia, que se notificará haciendo constar que contra la misma **no cabe recurso de casación**, siguiendo las indicaciones prescritas en el artículo 248 de la Ley Orgánica 6/1985, y testimonio de la cual será remitido en su momento a la oficina de origen a los efectos legales junto con el expediente, en su caso, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por la Magistrada Ponente en la misma, Ilma. Sra. D<sup>a</sup> MARIA ASUNCION SALVO TAMBO estando celebrando Audiencia Pública la Sala de lo Contencioso-Administrativo Doy fe.