



Roj: **SAN 1553/2021 - ECLI:ES:AN:2021:1553**

Id Cendoj: **28079230062021100144**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **12/04/2021**

Nº de Recurso: **6/2018**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Derechos Fundamentales**

Ponente: **MARIA JESUS VEGAS TORRES**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **AUDIENCIA NACIONAL**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

### **SECCIÓN SEXTA**

**Núm. de Recurso:** 0000006 /2018

**Tipo de Recurso:** DERECHOS FUNDAMENTALES

**Núm. Registro General:** 02706/2018

**Demandante:** ASOCIACION DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PUBLICA ASELIP

**Procurador:** D. RAFAEL GAMARRA MEGIAS

**Demandado:** COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

**Abogado Del Estado**

**Ponente Ilmo. Sr.:** D. **MARIA JESUS VEGAS TORRES**

### **SENTENCIA Nº :**

**Ilma. Sra. Presidente:**

D<sup>a</sup>. BERTA SANTILLAN PEDROSA

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

D. SANTOS GANDARILLAS MARTOS

D. **MARIA JESUS VEGAS TORRES**

D. RAMÓN CASTILLO BADAL

Madrid, a doce de abril de dos mil veintiuno.

Visto el recurso contencioso administrativo seguido por el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona que ante esta Sala de lo contencioso administrativo de la Audiencia Nacional ha promovido la **ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PÚBLICA (ASELIP)**, representada por el procurador D. Rafael Gamarra Megias, contra el Acuerdo de la Dirección de Competencia, de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC), de 18 de abril de 2018, S/0628/18, por el que se acordó la incoación de expediente sancionador S/0628/18 contra ASELIP y el resto de las empresas contra las que se dirigió el expediente administrativo de la propia CNMC S/0429/12. Ha sido parte demandada la Comisión Nacional de Defensa de los Mercados y la Competencia, representada y asistida por el Abogado del Estado.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**



**PRIMERO.** - Se impugna en este recurso el Acuerdo de la Dirección de Competencia, de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC), de 18 de abril de 2018, S/0628/18, por el que se acordó la incoación de expediente sancionador S/0628/18 contra ASELIP y el resto de las empresas contra las que se dirigió el expediente administrativo de la propia CNMC S/0429/12.

**SEGUNDO.**- Interpuesto recurso contencioso administrativo, al amparo de lo dispuesto en los artículos 114 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ante la Sala de este orden de esta Audiencia Nacional, después de admitido a trámite y reclamado el expediente administrativo, se dio traslado al recurrente para que formalizara la demanda, solicitando en el suplico que se dicte Sentencia declarando que el Acuerdo impugnado vulnera los derechos fundamentales de la recurrente a la tutela judicial efectiva ( art. 24.1 CE) y al principio de legalidad ( art. 25.1 CE) y, en consecuencia, anule el Acuerdo recurrido

**TERCERO.** - Presentada la demanda, se acordó poner de manifiesto las actuaciones y el expediente al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado, dándoles traslado de la demanda y documentos acompañados para que presentasen alegaciones, lo que hicieron solicitando su desestimación.

**CUARTO.** - No habiéndose solicitado el recibimiento del recurso a prueba, quedaron los autos conclusos para sentencia, señalándose para votación y fallo el día 10 de marzo del año en curso, fecha en la que, tuvo lugar.

Ha sido Ponente la Ilma Sra. D<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Jesús Vegas Torres, quien expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** - El presente recurso tiene por objeto el Acuerdo de la Dirección de Competencia, de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC), de 18 de abril de 2018, S/0628/18, por el que se acordó la incoación de expediente sancionador S/0628/18 contra ASELIP y el resto de las empresas contra las que se dirigió el expediente administrativo de la propia CNMC S/0429/12.

Como antecedentes de interés para la resolución del presente recurso, conviene poner de manifiesto los siguientes:

1- Con fecha 4 de julio de 2013, la Dirección de Investigación de la extinta CNC incoó expediente sancionador (con el mismo número bajo el cual se llevó a cabo la información reservada) contra diversas entidades, por posibles conductas prohibidas por el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), consistentes en: (i) acuerdos colusorios tendentes a repartos de clientes públicos y privados, y de actividades, y a fijación de condiciones comerciales, así como en (ii) decisiones o recomendaciones colectivas con el objeto y/o efecto de restringir la competencia, todo ello referido a mercados de producto ligados a las actividades de gestión de residuos y de saneamiento urbano en varias comunidades autónomas del territorio nacional, e incluso en el conjunto del territorio nacional.

2- El expediente finalizó el 8 de enero de 2015 mediante Resolución del Consejo de la CNMC que declaró responsables por una infracción única y continuada del artículo 1 de la LDC y del artículo 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, a las siguientes empresas y asociaciones: ALBA SERVICIOS VERDES, S.L.; ALIANPLAST SERVEIS, S.L.; AMBOIL APROVISIONAMIENTO Y LOGÍSTICA, S.L.1; ANSAREO SANEAMIENTOS SERVICIOS SOCIEDAD ANONIMA; ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PÚBLICA; ASOCIACIÓN DE LA RECUPERACIÓN Y EL RECICLADO DE MADRID; ASSOCIACIÓ CATALANA D'EMPRESSES DE SERVEIS DE RESIDUS (ACESER); BEFESA GESTION DE RESIDUOS INDUSTRIALES, S.L.; BETEARTE S.A.; CARTON Y PAPEL RECICLADO, S.A. y HOLMEN PAPER MADRID S.L.; CESPА COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PUBLICOS, AUXILIARES, S.A. y CESPА GESTION DE RESIDUOS, S.A.; ECOGESTION DE RESIDUOS, S.L.; ECOLÓGICA IBÉRICA Y MEDITERRÁNEA, S.A. y GRUPO TRADEBE MEDIO AMBIENTE, S.L.; FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A., FCC AMBITO S.A.; FCC MEDIO AMBIENTE S.A.; MANIPULACION Y RECUPERACION MAREPA, S.A.; RECUPERACION DE PEDRERES, S.L. y TRATAMIENTO Y RECUPERACIONES INDUSTRIALES, S.A.; GARCÉS RECUPERACION, S.L.; GESTION Y VALORIZACION INTEGRAL DEL CENTRO, S.L.; GRIÑO ECOLOGIC, S.A.; HERA TRATESA, S.A.; HERMANOS INGLES-VIDAL, S.L.; HIJOS DE DEMETRIO FERNANDEZ, S.A.; IRMASOL, S.A.; LKS MENOSKA, S.L.; LOGÍSTICA AMBIENTAL, S.L.; MAGMA MEDITERRANEO, S.L.U. y MAGMA TRATAMIENTOS, S.L.U.; MARPOL LEVANTE, S.L.; PLASTIC OMNIUM SISTEMAS URBANOS, S.A.; RECICLAJES ELDA, S.L.; RECUPERACIONES ALVAREZ TORRES, S.L.; RECUPERACIONES ANTONIO PEREZ ANDREU E HIJOS, SL.; RECUPERACIONES DE RESIDUOS PETROLIFEROS S.L.; RECUPERACIONES LAPUERTA, S.C.; RECUPERACIONES RIOJANAS, S.A.; RECUPERACIONES MARCEL NAVARRO I FILLS, S.L.; RECYPIAS, S.A.; RUA PAPEL GESTION, S.L.; SOLIS, S.A.; SOCIEDAD ANONIMA INDUSTRIAS CELULOSA ARAGONESA, SAICA NATUR, S.L, SAICA NATUR NORESTE, S.L. y SAICA NATUR NORTE; S.L., SANTOIL, S.L.; SEBASTIA LLORENS, S.L.; URBASER, S.A. y SERTEGO SERVICIOS



MEDIOAMBIENTALES, S.L.U.; TECNOLOGIA MEDIO AMBIENTE GRUPO F. SANCHEZ, S.L.; VALDEMINGOMEZ 2000, S.A.; VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A. y VERINSUR, S.A.

3- Entre diciembre de 2017 y febrero de 2018 la Audiencia Nacional dictó Sentencias por las que estimaba los recursos presentados por las empresas y asociaciones sancionadas contra dicha Resolución del Consejo de la CNMC. Como motivo común para la estimación de todos estos recursos, la Audiencia Nacional señala que no habría quedado acreditada la existencia de una infracción única y continuada en la Resolución del Consejo de la CNMC,

4- Considerando la CNMC quedado que las Sentencias dictadas por esta Sala no contenían pronunciamiento sobre el fondo de las conductas sancionada y que un acto administrativo anulado, como lo ha sido el caso de la Resolución de la CNMC en el expediente S/0429/12, interrumpe el plazo de prescripción, puede volver a incoar expediente sancionador por aquellas conductas anticompetitivas analizadas en el marco del expediente S/0429/12 que no hayan prescrito y para las que la Resolución de 8 de enero de 2015 ha sido anulada. Así las cosas, considera que no han prescrito aquellas infracciones muy graves, de acuerdo con el artículo 62 de la LDC, que fueron objeto de examen en el expediente S/0429/12, dado que no han transcurrido más de 4 años desde que el Consejo de la CNMC dictó Resolución en el mismo, el 8 de enero de 2015.

5- A la vista de lo anterior y, de conformidad con lo establecido en el apartado 1 del artículo 49 de la LDC, se acordó la incoación de expediente sancionador por conductas prohibidas en el artículo 1 de la LDC y en el artículo 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, que quedará registrado con el número S/DC/0628/18, en el marco del cual se examinarán aquellas prácticas anticompetitivas que fueron objeto del expediente sancionador S/0429/12, para las que la Resolución de 8 de enero de 2015 ha sido anulada y que no han prescrito, bajo una calificación jurídica ajustada al tenor de las sentencias de la Audiencia Nacional recaídas en relación con dicha Resolución del Consejo de la CNMC de 8 de enero de 2015 en el expediente S/0429/12, acordando la incorporación al presente expediente todo lo actuado en el marco del expediente S/0429/12 desde el inicio del procedimiento hasta la Resolución del expediente, en los mismos términos de confidencialidad que fueron acordados en el marco del expediente S/0429/12.

6- Las prácticas anticompetitivas habrían consistido en: (i) acuerdos y prácticas concertadas tendentes a repartos de clientes públicos y privados, y de actividades, y a fijación de condiciones comerciales, así como en (ii) decisiones o recomendaciones colectivas con el objeto y/o efecto de restringir la competencia, prácticas anticompetitivas que habrían tenido lugar en relación con las actividades de gestión de residuos industriales, recuperación de papel y cartón y el saneamiento urbano en varias comunidades autónomas y en el conjunto del territorio nacional, entendiéndose las actuaciones con ALBA SERVICIOS VERDES, S.L.; ALIANPLAST SERVEIS, S.L.; ANSAREO SANEAMIENTOS SERVICIOS SOCIEDAD ANÓNIMA; ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PÚBLICA Y CUIDADO DEL MEDIO AMBIENTE URBANO (ASELIP); ASOCIACIÓN DE LA RECUPERACIÓN Y EL RECICLADO DE MADRID (AREMA); ASSOCIACIÓ CATALANA D'EMPRESSES DE SERVEIS DE RESIDUS (ACESER); BETEARTE S.A.; CARTÓN Y PAPEL RECICLADO, S.A. y HOLMEN PAPER MADRID, S.L.; CESPAN COMPANHIA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A. y CESPAN GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A.; DITECSA SOLUCIONES MEDIOAMBIENTALES, S.L. (anteriormente BEFESA GESTIÓN DE RESIDUOS INDUSTRIALES, S.L.); ECOGESTIÓN DE RESIDUOS, S.L.; ECOLÓGICA IBÉRICA Y MEDITERRÁNEA, S.A. y GRUPO TRADEBE MEDIO AMBIENTE, S.L.; FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A., FCC ÁMBITO S.A., FCC MEDIO AMBIENTE S.A., MANIPULACIÓN Y RECUPERACIÓN MAREPA, S.A., y TRATAMIENTO Y RECUPERACIONES INDUSTRIALES, S.A.; GESTIÓN Y VALORIZACIÓN INTEGRAL DEL CENTRO, S.L.; GRIÑÓ ECOLÒGIC, S.A.; HERA HOLDING HÀBITAT ECOLOGÍA Y RESTAURACIÓN AMBIENTAL, S.L. (anteriormente HERA TRATESA, S.A.); HERMANOS INGLÉS-VIDAL, S.L.; HIJOS DE DEMETRIO FERNÁNDEZ, S.A.; IRMASOL, S.A.; LOGÍSTICA AMBIENTAL, S.L.; MAGMA MEDITERRÁNEO, S.L.U. y MAGMA TRATAMIENTOS, S.L.; MARPOL LEVANTE, S.L.; RECICLAJES ELDA, S.L.; RECUPERACIONES HIJOS, S.L.; RECUPERACIONES DE RESIDUOS PETROLÍFEROS, S.L.; RECUPERACIONES LAPUERTA, S.C.; RECUPERACIONES RIOJANAS, S.A.; RECUPERACIONES MARCEL NAVARRO I FILLS, S.L.; RECYPILES, S.A.; RUA PAPEL GESTIÓN, S.L.; SERVENER FOTONES, S.L. (anteriormente LKS MENOSKA, S.L.); S. SOLÍS, S.A.; SOCIEDAD ANÓNIMA INDUSTRIAS CELULOSA ARAGONESA y SAICA NATUR, S.L.; SANTOIL, S.L.; SEBASTIÀ LLORENS, S.L.; URBASER, S.A. y SERTEGO SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.L.U.; TECNOLOGÍA MEDIO AMBIENTE GRUPO F. SÁNCHEZ, S.L.; VALDEMINGÓMEZ 2000, S.A.; VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.; y VERINSUR, S.A. así como con cualesquiera otras personas o entidades.

**SEGUNDO.** - Disconforme con la resolución recurrida, denuncia la parte recurrente, en primer lugar, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, protegido por el artículo 24.1 de la Constitución por incumplimiento por parte de la CNMC del deber de respeto a la eficacia de la cosa juzgada material, en el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado.



Expone que la CNMC trata de enmendar sus errores jurídico-materiales mediante la incoación de un nuevo expediente, con un objeto idéntico de aquél en el que se ha declarado nulo el acto administrativo que fue objeto de la Sentencia dictada por esa Excma. Sala el 28 de diciembre de 2017, lo que constituye una vulneración del principio *non bis in ídem* en su vertiente procesal o procedimental que, como señala la STC 188/2005, *proscribe la duplicidad de procedimientos sancionadores en el caso de que exista la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento*, prohibición que dicho Tribunal ha venido poniendo en conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva, en su faceta de la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes y a la cosa juzgada ( STC 229/2003, entre muchas otras).

Recuerda que la Jurisprudencia constitucional no establece distinciones entre los procedimientos penales y los propios de las Administración sancionadora a efectos de exigir en todos ellos la exigencia del respeto a la cosa juzgada y así, la STC 229/2003 señala que *El alegato de la demanda lo que en realidad está invocando es el principio "ne bis in ídem" en su vertiente procesal o procedimental que "proscribe la duplicidad de procedimientos sancionadores en caso de que exista una triple identidad de sujeto, hecho y fundamento " ( STC 188/2005, de 4 de julio, FJ 2 a), prohibición que se ha venido poniendo " en conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva ( art. 24.1 CE ), a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes y a la denominada cosa juzgada material " ( STC 229/2003, de 18 de diciembre, FJ 3) (EDJ 2003/163272) y la cosa juzgada material requiere, necesariamente, que la sentencia haya resuelto la cuestión litigiosa planteada en cuanto al fondo.*

Añade que en este sentido, el Tribunal Constitucional tiene declarado con reiteración que *"el principio de seguridad jurídica y el derecho a la tutela judicial efectiva que reconocen, respectivamente, los arts. 9.3 y 24.1 CE , vedan a los Jueces y Tribunales, al margen de los supuestos taxativamente previstos por la Ley, revisar el juicio efectuado en un caso concreto, incluso si entendieran con posterioridad que la decisión no se ajusta a la legalidad, puesto que la protección judicial carecería de efectividad si se permitiera reabrir el análisis de lo ya resuelto por Sentencia firme en cualquier circunstancia. En otro caso, es decir, si se desconociera el efecto de la cosa juzgada material, se privaría de eficacia a lo que se decidió con firmeza en el proceso, lesionándose así la paz y seguridad jurídicas de quien se vio protegido judicialmente por una Sentencia dictada en un proceso anterior entre las mismas partes ( STC 47/2006, de 13 de febrero, entre muchas otras).*

Continua exponiendo que el efecto directo de la aplicación del principio del respeto a las resoluciones judiciales firmes es la intangibilidad de la cosa juzgada, que no puede ser burlada por la Administración sancionadora por el medio de incoar un nuevo expediente que trate de evitar los defectos jurídico-materiales en que incurrió en el acto administrativo anulado y que de ser lícita esta conducta de la CNMC, ese Organismo podría mantener indefinidamente pendientes todos los expedientes sancionadores que incoase, ya que si los mismos fueran anulados por los Tribunales de Justicia, podría siempre volver a incoarlos con el pretexto de corregir los errores cometidos en la decisión sancionadora anulada, generándose unas situaciones dilatadas de inseguridad jurídica y económica que, indudablemente, la ley y la Constitución no pueden amparar.

Por lo demás señala que en el caso examinado recurso, se cumple el triple requisito, exigido de forma unánime por la Jurisprudencia del tribunal Supremo y la Constitucional, para que pueda apreciarse la vulneración de la cosa juzgada: identidad subjetiva, identidad objetiva e identidad de fundamentación.

La identidad objetiva se produce, ya que el nuevo expediente incoado por la CNMC mediante el acuerdo recurrido se incoa para examinar *aquellas prácticas anticompetitivas que fueron objeto del expediente sancionador S/0429/12, para las que la Resolución de 8 de enero de 2015 ha sido anulada*, es decir, tiene por objeto exactamente los mismos hechos que ya fueron objeto de la Resolución anulada por esa Excma. Sala en la Sentencia de 28 de diciembre de 2017.

Afirma que existe identidad subjetiva absoluta, al ser las partes del nuevo expediente la misma Administración sancionadora (la CNMC) el sujeto activo y las mismas empresas y asociaciones imputadas, entre las que se encuentra ASELIP, los mismos sujetos pasivos. La identidad del bien jurídico protegido o identidad jurídico-material es igualmente perceptible con claridad, ya que, como indica el propio acuerdo de incoación recurrido, *se acuerda la incoación de expediente sancionador por conductas prohibidas en el artículo 1 de la LDC y en el artículo 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia , que son exactamente las mismas por las que se incoó el expediente que dio lugar a la anulación del acto administrativo sancionador.*

*En conclusión, alega que la CNMC hubiera debido recurrir en casación la Sentencia de la Audiencia nacional, si es que no la consideraba ajustada a Derecho, pero al no hacerlo así, dejó que la misma adquiriera firmeza para, a continuación, volver a incoar el mismo expediente, con idéntico objeto y finalidad tratando de eludir el cumplimiento de la Sentencia con quiebra del principio de seguridad jurídica y de la obligación de respetar la cosa juzgada.*

En segundo lugar, opone la vulneración del principio de legalidad, regulado en el artículo 25.1 de la Constitución por inobservancia del principio "non bis in ídem" en el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado. A estos





efectos recuerda que la garantía de no ser sometido a bis in ídem se configura como un derecho fundamental ( STC 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3) (EDJ 1990/9350), que, en su vertiente material, impide sancionar en más de una ocasión el mismo hecho con el mismo fundamento, *de modo que la reiteración sancionadora constitucionalmente proscrita puede producirse mediante la sustanciación de una dualidad de procedimientos sancionadores, abstracción hecha de su naturaleza penal o administrativa, o en el seno de un único procedimiento* (por todas, SSTC 159/1985, de 27 de noviembre, FJ 3 (EDJ 1985/133); 94/1986, de 8 de julio, FJ 4 (EDJ 1986/94); 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3 (EDJ 1990/9350); y 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2 (EDJ 1996/9678)).

**TERCERO.** - El Abogado del Estado se opone al recurso e interesa su desestimación. Argumenta que, aun aceptando que las sanciones en materia de defensa de la competencia pudieran ser equiparables a las penales a los efectos de la aplicación de las garantías del proceso penal al correspondiente procedimiento administrativo sancionador, habría que tener en cuenta las diferencias entre el orden jurisdiccional penal y el contencioso-administrativo para que la aplicación de la prohibición del *bis in idem* procesal no hiciera imposible la protección del bien jurídico protegido por las normas de defensa de la competencia.

Cita las sentencias del TS de 19 de febrero de 2018, rec. 3082/2015 y de 10 de abril de 2018, rec. 3568/2015, relativas a sendas resoluciones de la CNMC que sientan el criterio de que no corresponde a los órganos jurisdiccionales sustituir el juicio del órgano administrativo que emite el acto, sino que, tras la anulación del mismo, corresponde al órgano administrativo volver a apreciar los hechos y dictar una nueva resolución.

En este caso, entiende que ni el acuerdo de incoación impugnado, ni el nuevo procedimiento iniciado por el mismo suponen un nuevo enjuiciamiento de los mismos hechos sobre los que haya sentencia firme con valor de cosa juzgada.

Considera que en el nuevo procedimiento no se analizarán los hechos como una infracción global constitutiva de una infracción única y continuada en el sector de gestión de residuos y saneamiento urbano, por lo que concluye que la sentencia dictada por la Audiencia Nacional no produce un efecto de cosa juzgada que impida el reinicio de actuaciones, en la medida en que no priva del ejercicio de nueva de la potestad (no declara la prescripción del ejercicio de la potestad, ni la inexistencia del hecho causante).

**CUARTO.** - El Ministerio Fiscal propone la estimación del recurso. Rechaza la afirmación de la CNMC acerca de que la sentencia no se pronunció sobre el fondo del asunto pues lo hizo sobre los mismos hechos en base a los cuales se pretende instruir ahora un nuevo expediente sancionador que se sigue contra todos aquellos contra los que se siguió el primero y en ambos casos por si fueran constitutivos de una Infracción del artículo 1 de la Ley 16/1989 y del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la Competencia. Hubo, pues, a juicio del Fiscal, un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Entiende que si la Sala, en la sentencia que anuló la primera resolución, estimó el recurso, razonando que no había infracción única y continuada, fue únicamente porque así calificó la resolución de la CNMC la conducta de los recurrentes en relación con los hechos analizados en la resolución. Si los hubiera calificado de otra forma, la sentencia se hubiera pronunciado sobre esa calificación.

Destaca que la sentencia de esta Sala se pronunció sobre el fondo y carece de mandato alguno de retroacción de las actuaciones con el fin de subsanar algún vicio formal ni abre la posibilidad de iniciar un nuevo expediente por los mismos hechos, a los mismos responsables, calificándolos de forma distinta.

En segundo lugar, destaca que la apertura de un segundo procedimiento sancionador afecta a la inmodificabilidad de la sentencia que integra el derecho a la tutela judicial efectiva, ex art. 24 CE. La ejecución de las sentencias en sus propios términos forma parte del derecho que constitucionaliza el art. 24.1 y así se reconoce por el Tribunal Constitucional de manera unánime y generalizada en Sentencias, entre otras muchas, como las 67/1984 de 7 de junio, 41/1993 de 8 de febrero o 18/1997 de 10 de febrero.

Recuerda que el Tribunal Constitucional, en sentencia de 21 de julio de 2008, rec. 91/2008, ha especificado que la dimensión procesal del "ne bis in idem" opera siempre que la decisión judicial se pronuncie sobre el fondo del asunto, sea firme y produzca efecto de cosa juzgada.

"..... *El principio non bis in idem, que en su dimensión material (prohibición de duplicidad de sanciones en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento) hemos considerado, desde la 5TC 2/1981, de 30 de enero (RTC1981,2) parte integrante del principio de legalidad en materia sancionadora ( art. 25.1 CE RCL 1978, 2836), posee también una dimensión procesal (prohibición de duplicidad de procesos sancionadores en esos casos) a la que este Tribunal, desde la 5TC 159/1987, de 26 de octubre (RTC 1987, 159) ha reconocido relevancia constitucional en conexión con el derecho a la tutela judicial efectiva ( art. 24.1 CE), a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes y a la denominada cosa juzgada material. Como dijimos en la precitada 5TC 159/1987, F. " "en el ámbito, pues, de lo definitivamente resuelto por un órgano judicial no cabe iniciar a salvo el*



*remedio extraordinario de la revisión y el subsidiario de! amparo constitucional- un nuevo procedimiento, y si así se hiciera se menoscabaría, sin duda, la tutela judicial dispensada por la anterior resolución firme. Por lo tanto, el presupuesto para la aplicación de dicho principio es que se inicie un nuevo procedimiento sancionador por los mismos hechos enjuiciados en otro que ha concluido con una resolución judicial que produzca efecto de cosa juzgada ( SSTC 222/1997, de 4 de diciembre (RTC 1997-222), F-4 ; 2/2003, de 16 de enero (RTC 2003-2) F 3.b).3."*

Expone el Fiscal que la Sala ya analizó y enjuició los hechos denunciados y dictó una sentencia estimatoria del recurso que no puede alterarse simplemente para calificarlos de otra manera porque el fallo de la sentencia no contiene limitación alguna al mismo, ni mandato alguno a la CNMC para retrotraer las actuaciones para iniciar un procedimiento sancionador nuevo pero idéntico al anterior por lo que en un procedimiento penal estaríamos ante una sentencia simplemente absolutoria, como es la aquí dictada por la Sala.

La incoación de un nuevo procedimiento sancionador implica la falta de respeto a una sentencia firme y por ello mismo inmodificable que pretende justificarse en que aquella tiene un efecto de cosa juzgada limitado y compatible con la instrucción de un nuevo expediente sancionador idéntico al anterior cuya resolución anuló un Tribunal, pero calificando los hechos constitutivos de infracción de forma distinta al amparo del mismo tipo sancionador.

Concluye el Fiscal que ese proceder vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica porque abriría la posibilidad de incoar sucesivos expedientes sancionadores mientras la infracción no prescribiera hasta acertar con la calificación jurídica que mereciera la aprobación del tribunal.

**QUINTO.-** - En relación con lo expuesto por el Fiscal es necesario recordar que el acuerdo recurrido, para justificar la incoación del procedimiento sancionador relata que:

*" Entre diciembre de 2017 y febrero de 2018 la Audiencia Nacional ha estimado los recursos presentados por las empresas y asociaciones sancionadas contra dicha Resolución del Consejo de la CNMC, anulándola...*

*Como motivo común para la estimación de todos estos recursos, la Audiencia Nacional señala que no habría quedado acreditada la existencia de una infracción única y continuada en la Resolución del Consejo de la CNMC, sin que se produzca un pronunciamiento sobre el fondo de las conductas sancionadas.*

*En este sentido, es preciso tener en cuenta que un acto administrativo anulado, como ha sido el caso de la Resolución de la CNMC en el expediente S/0429/12, interrumpe el plazo de prescripción, a diferencia de lo que ocurre con los actos declarados nulos de pleno derecho, lo cual permite a esta Dirección de Competencia volver a incoar expediente sancionador por aquellas conductas anticompetitivas analizadas en el marco del expediente S/0429/12 que no hayan prescrito y para las que la Resolución de 8 de enero de 2015 ha sido anulada.*

*Por ello, se considera que no han prescrito aquellas infracciones muy graves, de acuerdo con el artículo 62 de la LDC , que fueron objeto de examen en el expediente S/0429/12, dado que no han transcurrido más de 4 años desde que el Consejo de la CNMC dictó Resolución en el mismo, el 8 de enero de 2015.*

*A la vista de lo anterior y, de conformidad con lo establecido en el apartado 1 del artículo 49 de la LDC , se acuerda la incoación de expediente sancionador por conductas prohibidas en el artículo 1 de la LDC y en el artículo 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia , que quedará registrado con el número S/DC/0628/18, en el marco del cual se examinarán aquellas prácticas anticompetitivas que fueron objeto del expediente sancionador S/0429/12, para las que la Resolución de 8 de enero de 2015 ha sido anulada y que no han prescrito, bajo una calificación jurídica ajustada al tenor de las sentencias de la Audiencia Nacional recaídas en relación con dicha Resolución del Consejo de la CNMC de 8 de enero de 2015 en el expediente S/0429/12.*

(...)

*Incorpórese al presente expediente todo lo actuado en el marco del expediente S/0429/12, desde el inicio del procedimiento hasta la Resolución del expediente, en los mismos términos de confidencialidad que fueron acordados en el marco del expediente S/0429/12."*

Efectivamente, esta Sala dictó una serie de sentencias en relación a las empresas sancionadas en el expediente S/0429/12 Residuos en las que anuló la sanción impuesta al entender no acreditada la participación en una infracción única y continuada dada la existencia de diversos mercados, gestión de residuos, recuperación de papel y cartón y saneamiento urbano siendo así que la empresa intervenía en un ámbito de mercado y geográfico muy limitado y no se acreditó la concurrencia de los requisitos que según la jurisprudencia europea, requiere la apreciación de una infracción única y continuada en materia de competencia, así, la existencia de un plan global que persiga un objetivo común, la contribución intencional de la empresa a ese plan, y el hecho de que hubiera tenido conocimiento (demostrado o presunto) de los comportamientos infractores de los demás participantes.



**SEXTO.** - La actora denuncia que la incoación de un segundo expediente sancionador pese a la sentencia de la Sala que anuló la sanción vulnera el principio *non bis in ídem* en su vertiente procesal o procedimental.

Como sabemos el principio *non bis in ídem* no se recoge expresamente en el texto constitucional, pero se infiere de la vigencia de los principios de legalidad y tipicidad recogidos en el artículo 25 de la CE y tiene una doble significación. Por un lado, es un principio *material*, conforme al cual nadie debe ser castigado dos veces por la misma infracción. Pero también es un principio de carácter *procesal* conforme al que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos.

En su vertiente material, como indicó la STC de 30 de enero de 1981, el principio exige que no recaiga duplicidad de sanciones en los casos en que se aprecie la identidad de sujeto, hecho y fundamento y, por tanto, despliega su eficacia "*ex post*" ya que impide una nueva sanción por algo que ya ha sido sancionado.

En su vertiente procedimental significa que un mismo hecho antijurídico no puede enjuiciarse simultáneamente por los órganos jurisdiccionales y administrativos pues en las relaciones entre Administración y jurisdicción penal, determina la preferencia de esta última y también, como aquí sucede prohíbe iniciar un nuevo procedimiento sancionador si la sanción impuesta en un procedimiento anterior ya fue anulada.

Para que se pueda hablar de "*bis in ídem*" debe concurrir una triple identidad entre los términos comparados: *objetiva* (mismos hechos), *subjetiva* (contra los mismos sujetos) y *causal* (por el mismo fundamento o razón de castigar).

a) La *identidad subjetiva* supone que el sujeto afectado debe ser el mismo, cualquiera que sea la naturaleza o autoridad judicial o administrativa que enjuicie y con independencia de quién sea el acusador u órgano concreto que haya resuelto, o que se enjuicie en solitario o en concurrencia con otros afectados.

b) La *identidad fáctica* supone que los hechos enjuiciados sean los mismos, y descarta los supuestos de concurso real de infracciones en que no se está ante un mismo hecho antijurídico sino ante varios.

c) La *identidad de fundamento o causal*, implica que las medidas sancionadoras no pueden concurrir si responden a una misma naturaleza, es decir, si participan de una misma fundamentación teleológica, lo que ocurre entre las penales y las administrativas sancionadoras, pero no entre las punitivas y las meramente coercitivas.

Centrándonos en la modalidad procedimental del principio que impide abrir un nuevo procedimiento sancionador anulada la sanción por los mismos hechos, este criterio se encuentra avalado tanto por el Tribunal Supremo como por el TJUE.

El Tribunal Supremo en la sentencia de 29 de septiembre de 2014, rec. unif. doc. 1014/2013 entendió que, "*anulada una liquidación tributaria por defectos materiales o sustantivos, aunque no quepa retrotraer las actuaciones, la Administración puede dictar una nueva liquidación siempre que su potestad de liquidar no haya prescrito y que, con el nuevo acto, no se incurra en "reformatio in peius". Cuando el acto tributario sea sancionador, no cabe la posibilidad de, una vez anulada la sanción, imponer una nueva. Chocaría con el principio "ne bis in ídem". Ratifica en este punto la doctrina sentada en las precedentes sentencias de 22 de marzo de 2010, rec. 997/06, 26 de marzo de 2012, rec. 5827/09, 7 de abril de 2014, rec. 3714/11 y 11 de abril de 2014, rec. Unif. de doctrina 164/13.*

Y en el mismo sentido, la sentencia de 26 de marzo de 2015, rec. 1500/2013.

También puede citarse la sentencia de 27 de enero de 2016, rec. 1413/2015 a propósito de una sanción de la CNMC, en un caso muy parecido a este en el que el Tribunal Supremo dice que "*la sentencia anuló la resolución sancionadora y no se habló de retroacción del procedimiento administrativo sancionador. Esto es, no se otorgó ningún efecto retroactivo, ni limitativo a la nulidad, pues el pronunciamiento anulatorio era claro y no contenía ningún matiz. El hecho de que la sentencia se refiriera a una nulidad parcial no comprendía una posible retroacción, sino que iba referido a que la nulidad sólo afectaba a la resolución en tanto sancionaba a la recurrente, dejando intactos los pronunciamientos referidos a otras entidades también sancionadas en la misma resolución.*"

También el TJUE ha confirmado la vigencia del principio *non bis in ídem* en los procedimientos para la imposición de multas en el ámbito del Derecho de la competencia. Así, en la Sentencias de 15 de octubre de 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij* en los asuntos C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P y C-254/99 P, Rec. p. I-8375, apartado 59 (conocido como el asunto PVC II).

En la Sentencia de 7 de enero de 2004, *Aalborg Portland*, en los asuntos C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P y C-219/00 P, Rec. p. I-123, el Tribunal declaró que, "*la aplicación de este principio está supeditada a un triple requisito de identidad de los hechos, unidad de infractor y unidad de interés jurídico*



*protegido. El citado principio prohíbe, por tanto, sancionar a una misma persona más de una vez por un mismo comportamiento ilícito con el fin de proteger el mismo bien jurídico.*

Y según el Tribunal de Justicia en el asunto C-17/10 Toshiba, *"dicho principio prohíbe, en materia de competencia, que se condene o se inicie de nuevo un procedimiento sancionador de nuevo contra una empresa por un comportamiento contrario a la competencia a causa del cual ya ha sido sancionada o del que se la ha declarado no responsable mediante una decisión anterior que ya no puede ser objeto de recurso.* (asimismo, la Sentencia de 17 de octubre de 2017 Marine Harvest ASA, asunto T-T-704/14)

La resolución recurrida para justificar la incoación del nuevo procedimiento sancionador pretende ampararse en lo que señalaba el Tribunal de Justicia en el apartado 62 de la sentencia PVC II (asuntos acumulados C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P y C-254/99 P, en la que el Tribunal consideró que no infringía el principio *non bis in idem* iniciar un nuevo procedimiento con el mismo objeto y respecto a los mismos hechos cuando, *"una primera decisión ha sido anulada por motivos de forma sin que haya habido un pronunciamiento sobre el fondo de los hechos imputados, de manera que la decisión de anulación no tiene el valor de una «absolución» en el sentido que se atribuye a dicho término en el ámbito punitivo."*

La doctrina citada no es de aplicación aquí porque la sentencia de esta Sala que anuló la sanción impuesta a URBASER se pronunció sobre el fondo del asunto.

Cuando la sentencia dice:

*"De entre los restantes motivos de la demanda, razones de lógica procesal justifican que nos pronunciemos en primer lugar sobre la existencia de la infracción única y continuada que se imputa a la entidad recurrente y que ésta cuestiona al entender que faltan "... los requisitos exigidos jurisprudencialmente para considerar acreditada la participación de URBASER en una infracción única y continuada". Pues la estimación de tal motivo haría innecesario el análisis de los demás".*

Es claro que la sentencia elige un motivo de fondo que de acogerse determina la estimación definitiva del recurso, de ahí la innecesidad de abordar otros motivos de fondo alegados, pues el analizado conduce indefectiblemente a la estimación del recurso. Por esa razón, resultaba necesario analizar los hechos para a partir de ahí, verificar que la calificación jurídica de infracción única y continuada aplicada por la CNMC era correcta. Al entender que no se ajustaba a la configuración que de esa figura hace la jurisprudencia del TJUE se estimó el recurso, sin necesidad de analizar los restantes motivos impugnatorios aducidos por URBASER pues el acogimiento de aquel era definitivo al no ser posible que la Sala estableciera una calificación jurídica alternativa y anulaba con ese carácter la sanción.

Esa circunstancia no vinculaba necesariamente a las demás empresas que habían recurrido la resolución sancionadora y por eso la sentencia dice:

*"La consecuencia de todo ello es que el recurso debe estimarse pues no se ha acreditado, en definitiva, que la sancionada haya cometido la infracción única y continuada que se le imputa; sin perjuicio, insistimos, de que las conductas desplegadas por URBASER resultaran contrarias a la competencia y constitutivas de una infracción distinta de la sancionada; Y de que dicha infracción pudiera, eventualmente, ser apreciada en relación a otras entidades frente a las que se siguió el mismo expediente".*

Hubo pues un pronunciamiento definitivo sobre el fondo del asunto que impide como pretende la CNMC iniciar un segundo procedimiento sancionador contra las mismas empresas sancionadas en el primero, en atención a los mismos hechos ya enjuiciados con el fin de verificar si son constitutivos de una Infracción del artículo 1 de la Ley 16/1989 y del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la Competencia, es decir, las mismas normas jurídicas aplicadas en la resolución anulada.

La sentencia de esta Sala se pronunció sobre el fondo y carecía de mandato alguno de retroacción de las actuaciones con el fin de subsanar algún vicio formal ni abría la posibilidad de iniciar un nuevo expediente por los mismos hechos, a los mismos responsables, calificándolos de forma distinta.

A esta conclusión no se oponen las sentencias del Tribunal Supremo que cita el Abogado del Estado que se refieren a un supuesto diferente y no son aplicables, a juicio de esta Sala, al presente caso.

En la sentencia de 28 de diciembre de 2017, rec. 124./2015, se enjuiciaba el archivo de un expediente sancionador por la CNMC.

Esta Sala estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por la denunciante, anuló la decisión de archivo y ordenó que *"la Sala de Competencia dicte nueva resolución en la que tenga por acreditados los hechos probados por la Comisión de Investigación en la propuesta de resolución impugnada"*.

Sin embargo, el Tribunal Supremo censuró que la Sala de instancia:





*"fije por sí mismo los hechos que deben considerarse probados -ni siquiera a base de asumir como tales los que fijó la Dirección de Investigación en su propuesta- sino que debe ordenar que se retrotraiga el procedimiento administrativo al momento anterior a la decisión de archivo, a fin de que el órgano actuante reanude la tramitación, recabando la información y practicando, en su caso, las pruebas complementarias que se consideren necesarias, y resuelva luego lo procedente de forma motivada."*

En el mismo sentido, resolvió la sentencia de 10 de abril de 2018, rec. 3568/2015.

A diferencia del presente caso, en las sentencias citadas el Tribunal Supremo advierte que *"compartimos el parecer de la Sala de instancia en cuanto a la apreciación de que la resolución que acuerda el archivo del procedimiento sancionador no realizó una valoración pormenorizada del material probatorio disponible, ni examinó con el necesario detenimiento la relación de hechos que la Dirección de Investigación recogía en su propuesta como acreditados"*.

Ahora bien, la anulación del acuerdo de archivo, dice el Tribunal Supremo *"no debe conducir a ningún pronunciamiento sobre los hechos que deben considerarse probados ni, desde luego, sobre su calificación jurídica o su encaje en un tipo infractor, sino que debe determinar, únicamente, que se ordene la retroacción del procedimiento administrativo al momento anterior a la decisión de archivo a fin de que el órgano actuante reanude la tramitación, recabando la información y practicando, en su caso, las pruebas complementarias que se consideren necesarias, y resuelva luego lo procedente de forma motivada."*

Es decir, en aquellos casos no existió como aquí acontece un pronunciamiento sobre el fondo del asunto pues lo que se enjuició fue la motivación del acuerdo de archivo y se ordenó la retroacción de actuaciones para en virtud de la necesaria instrucción fijar unos hechos y dictar la resolución que proceda.

En el presente supuesto, la sentencia de esta Sala partió de los hechos declarados probados por la resolución inicialmente recurrida y analizó su calificación jurídica que consideró incorrecta por lo que anuló la resolución sancionadora. Hubo por tanto un pronunciamiento sobre el fondo del asunto con efectos de cosa juzgada.

**SÉPTIMO.** - Por otra parte, en relación con lo anterior la sentencia dictada por esta Sala el 28 de diciembre de 2017 no fue recurrida en casación, era firme y gozaba de la eficacia de la cosa juzgada, concepto que se encuentra en estrecha conexión con el principio *non bis in ídem* pues aquella se traduce en que resuelto por sentencia firme un recurso no puede enjuiciarse de nuevo en el mismo proceso o en otro distinto teniendo lo así decidido en la sentencia carácter inmutable y vinculante.

La ejecución de las sentencias en sus propios términos forma parte del derecho que constitucionaliza el art. 24.1 y así se reconoce por el Tribunal Constitucional en Sentencias, entre otras muchas, como las 67/1984 de 7 de junio, 41/1993 de 8 de febrero o 18/1997 de 10 de febrero.

La sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2015 (rec. 1818/2014), recuerda que *"el derecho a la ejecución de Sentencias y demás resoluciones judiciales firmes constituye una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva, ya que, en caso contrario, las decisiones judiciales y los derechos que en las mismas se reconozcan o declaren serían meras declaraciones de intenciones y, por tanto, no estaría garantizada la efectividad de la tutela judicial ( STC 37/2007 de 12 de febrero , FJ 4º, con cita de otras muchas anteriores, STC 211/2013, de 16 diciembre FJ 3º)*.

Además, forma parte de este derecho fundamental a la ejecución de la sentencia su inmodificabilidad ( STC 152/1990 de 4 de octubre o 3/1998 de 12 de enero) y por esa razón los órganos judiciales no pueden apartarse sin causa justificada de lo previsto en el fallo de la Sentencia que debe ejecutarse ( STC 1/1997 de 13 de enero).

El derecho a que se ejecute la sentencia "en sus propios términos", es decir, con sujeción al principio de inmodificabilidad de lo juzgado, se traduce en un derecho subjetivo del justiciable, que "actúa como límite y fundamento que impide que los Jueces y Tribunales puedan revisar las sentencias y demás resoluciones al margen de los supuestos taxativamente previstos en la ley" ( SSTC 119/1988, de 20 de junio , FJ 3º),(-) *"Por lo tanto, en estos casos, el derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes, al constituir un presupuesto lógico del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes, se integra en el citado derecho fundamental ( SSTC 49/2004, de 30 de marzo, FJ 116/2003 , de 16 de junio, FJ 3; 139/2006, de 8 de mayo , FJ 2º)"*.

En consecuencia, dictada la sentencia por esta Sala que anuló la sanción impuesta a la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PÚBLICA (ASELIP) y una vez firme, solo procedía su ejecución sin que pudiera la CNMC abrir un nuevo procedimiento sancionador contra ella por los mismos hechos.

**OCTAVO.** - Procede, en atención a lo expuesto, la estimación del recurso y la anulación de la resolución recurrida, con imposición de las costas a la Administración demandada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción.



VISTOS los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

### FALLAMOS

Estimar el recurso contencioso-administrativo seguido por el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona bajo el núm. 6/18, promovido por la **ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PÚBLICA (ASELIP)**, representada por el procurador D. Rafael Gamarra Megias, contra el Acuerdo de la Dirección de Competencia, de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC), de 18 de abril de 2018, S/0628/18, por el que se acordó la incoación de expediente sancionador S/0628/18 contra ASELIP y el resto de las empresas contra las que se dirigió el expediente administrativo de la propia CNMC S/0429/12, declarando que la citada resolución es contraria a derecho, por lo que la anulamos. Con expresa imposición de costas a la Administración demandada.

La presente sentencia, que se notificará en la forma prevenida por el art. 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, es susceptible de recurso de casación, que habrá de prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.

Lo que pronunciamos, mandamos y firmamos.

FONDO DOCUMENTAL CENJES