

CASO SOS CUÉTARA: **extensión de los efectos de Sentencia anulatoria** **de una sanción a quienes no recurrieron contra ella** **(STS de 28 de mayo de 2014)**

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

En esta Sentencia, el Tribunal Supremo abre una nueva e interesante vía jurisdiccional para obtener la ampliación de efectos de las sentencias anulatorias de sanciones a quienes, aun sin haber recurrido contra ellas, fueron afectados por la misma resolución sancionadora. Conviene recordar, brevemente, los hechos que dieron lugar a esta Sentencia.

- Mediante una resolución de 21 de junio de 2007, el entonces Tribunal de Defensa de la Competencia, impuso multas de distinta cuantía a nueve empresas, por estimar que habían incurrido en una práctica prohibida de la Ley de Defensa de la Competencia de concertación de precios mínimos en la venta al público de sus marcas de aceite.
- Una de las empresas sancionadas, SOS CUÉTARA, interpuso recurso ante la Audiencia Nacional contra la sanción a ella impuesta -que ascendía a dos millones de euros-, utilizando la vía de la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, por estimar que se había vulnerado su derecho a utilizar determinados medios de prueba esenciales para su defensa y, en consecuencia, el art. 24.2 de la Constitución.
- La Sentencia de la Audiencia Nacional desestimó el recurso, por entender que no había resultado de modo convincente que la resolución del procedimiento hubiera sido absolutoria si se hubieran practicado las pruebas propuestas, pero, recurrida en casación, el Tribunal Supremo dio razón a SOS CUÉTARA y procedió a casarla y a dictar otra anulando el acto recurrido. A juicio de la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2009, concurría “una argumentación razonable y suficiente del

recurrente de la pertinencia de la prueba inadmitida y de su potencial relevancia para modificar la resolución sancionadora”, y ello resultaba determinante para estimar la vulneración del derecho fundamental a la prueba.

- Otra de las empresas sancionadas (DIA), había recurrido también la multa, y su recurso fue estimado por la Audiencia Nacional por aplicación de lo resuelto en esta Sentencia del Supremo. Sin embargo, MERCADONA SA no había recurrido, ni en vía administrativa ni jurisdiccional, ni se había personado en ninguno de los recursos que interpusieron otras sociedades, conformándose con la resolución sancionadora.
- En esta situación, se le asesoró a MERCADONA para que promoviera el incidente de ejecución forzosa de la sentencia del Tribunal Supremo. La Audiencia Nacional rechazó esta pretensión, por estimar que “nuestro ordenamiento jurídico no contempla la solución propuesta por MERCADONA: el éxito obtenido por otro administrado que fue igualmente sancionado en su recurso contencioso-administrativo no extiende sus efectos a la situación del sancionado que no impugnó la sanción que le fue impuesta, por más que la sentencia del Tribunal Supremo declare nulo el acto administrativo impugnado por otra empresa en un concreto litigio en el que la empresa MERCADONA no fue parte”.

La doctrina mantenida por la Audiencia Nacional parece responder a la regla de la irrecurribilidad de los actos firmes y consentidos, pero no lo ha entendido así la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 2014 (n.º de rec. 467/2012),

que ha estimado la pretensión hecha valer por MERCADONA SA en el incidente de ejecución forzosa de la sentencia, y ha declarado que “su pleno cumplimiento exige la devolución del importe de la sanción (413.800 euros) que le impuso el Tribunal de Defensa de la Competencia por acuerdo de 21 de junio de 2007”.

La Sentencia, que destaca por su claridad expositiva, no hace en realidad sino aplicar a la anulación de la resolución sancionadora la moderna doctrina jurisprudencial sobre la legitimación para promover la ejecución de las sentencias firmes a todas las “personas afectadas”.

En este sentido, si bien la LJCA alude normalmente en los incidentes de ejecución de resoluciones judiciales a quienes hubieran sido parte en el proceso (arts. 84.1 y 91.1), al tratar de la legitimación para pedir la ejecución forzosa de una sentencia firme, el art. 104.2 se refiere a “*cualquiera de las partes y personas afectadas*”. Pues bien, desde su primer reconocimiento en la STS de 7/6/2005 (rec. n.º 2492/2003), la interpretación jurisprudencial de estas normas se ha movido en el sentido de extender a todos los casos la fórmula del art. 104.2, considerando legitimadas para promover la ejecución forzosa de una sentencia no sólo a las partes del proceso, sino también a los terceros que tengan la condición de “*personas afectadas*”, aunque no hubieran comparecido en el proceso en que aquélla se dictó¹.

Esta interpretación, según ha declarado el Tribunal Supremo “se proyecta sobre la ejecución de todas las sentencias que, por la naturaleza de su fallo, incidan en la posición de sujetos distintos de las partes procesales”, incluidas las dictadas en procedimientos de protección de los derechos fundamentales. Esta doctrina se circunscribe a las sentencias estimatorias de anulación (por aplicación de lo dispuesto en el art. 72 LJCA

sobre los efectos de las sentencias), y aunque se admite la extensión de los efectos de dicha anulación, puede modularse el alcance de la personación a aquella parte del fallo que afecta a todos por igual (vid., STS de 7 de octubre de 2013, rec. n.º 6980/2010). Hay que precisar, por otro lado, que únicamente se admite esta personación cuando se trata de la ejecución definitiva de la sentencia, habiéndose negado que proceda en los casos de ejecución provisional (SSTS de 14 de enero de 2010, rec. n.º 5228/2007, y de 18 de marzo de 2009, rec. n.º 1104/2007).

La jurisprudencia sobre la “fuerza expansiva” de las sentencias estimatorias de pretensiones de anulación se ha aplicado a fallos de muy distinto contenido (obligación de demoler derivada de anulación de licencia; indemnización sustitutoria de la anulación de un concurso; orden de cese de contaminación acústica; anulación de proyecto de desdoblamiento de carretera que discurría por varios términos municipales, entre otros), pero, salvo error, esta es la primera vez en que se procede a extender el efecto de la anulación de una resolución sancionadora a una parte no personada en el procedimiento y que no había recurrido la sanción impuesta.

La doctrina contenida en esta Sentencia constituye, por tanto, una novedad muy destacable, y si bien únicamente parece dirigida a aquellos supuestos en los que una única resolución sancionadora “*afecta*” a varios sujetos y se impone como consecuencia de la conducta mantenida entre todos ellos -singularmente las multas por acuerdos colusorios de la competencia-², no puede descartarse su aplicación a otros supuestos en los que se sancione por un mismo hecho (p.ej., un vertido contaminante) a varios posibles infractores, máxime teniendo en cuenta la admisión de la responsabilidad solidaria en el derecho sancionador administrativo (art. 130.3 de la Ley 30/1992).

¹ Vid., SSTS de 1 de marzo de 2006 (rec. n.º 9247/2003); 23 de enero de 2007 (rec. n.º 5493/2001); de 22 de noviembre de 2011 (rec. n.º 4985/2010); de 29 de diciembre de 2010 (rec. n.º 500/2008); de 23 de abril de 2010 (rec. n.º 3648/2008); de 25 de noviembre de 2009 (rec. n.º 6237/2007); de 11 de mayo de 2009 (rec. n.º 3924/2007).

² Así lo precisa la Sentencia, al decir que “tratándose de un acuerdo que restringe ilegalmente la competencia entre SOS CUÉTARA de una parte y las demás sociedades por la otra, la privación de validez de las actuaciones administrativas que establecieron los hechos respecto de la primera determina inevitablemente la misma consecuencia para las demás”.