

La paradoja del recurrente: la cosa juzgada como límite a la extensión de efectos

La reciente Sentencia del Tribunal Supremo nº 748/2026, de 16 de junio [[ECLI:ES:TS:2026:2603](#)] (“**STS nº 748/2026**”), responde a la siguiente pregunta: ¿puede una empresa sancionada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (“**CNMC**”), cuyo recurso contra la resolución sancionadora fue desestimado, beneficiarse de la sentencia que anula esa misma resolución para otro de los sancionados?

En el caso objeto de enjuiciamiento, la Audiencia Nacional desestimó los recursos contencioso-administrativos interpuestos por las empresas sancionadas. Sin embargo, en casación, el Tribunal Supremo no dio el mismo tratamiento a todos los recursos interpuestos: admitió algunos e inadmitió otros, y para los recursos admitidos hubo pronunciamientos estimatorios.

Ante esta situación, una de las empresas cuyo recurso de casación no había sido admitido intentó que se le extendieran los efectos de una de las sentencias estimatorias, a través de un incidente de ejecución.

El Tribunal Supremo rechaza este planteamiento, al considerar que la cosa juzgada actúa como límite a la extensión de efectos.

I. Antecedentes

La STS nº 748/2026 trae causa del expediente sancionador S/0430/12 *Recogida de papel*, en el que la Sala de Competencia de la CNMC impuso, mediante [resolución de 6 de noviembre de 2014](#), sanciones a varias empresas del sector de la recuperación de papel, por infracción del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia y del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Una de las empresas sancionadas fue RECUPERACIÓN DE PAPELES HERMANOS FERNÁNDEZ, S.A. (“**RPHF**”) a la que se impuso una multa de 254.323 euros.

RPHF recurrió la resolución de la CNMC ante la Audiencia Nacional. La Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6ª), mediante su sentencia nº 652/2017, de 18 de septiembre [[ECLI:ES:AN:2017:3652](#)] estimó parcialmente su recurso, en el sentido de mantener su responsabilidad pero anular la resolución en lo relativo a la determinación de la cuantía de la multa, por lo que acordó remitir las actuaciones a la CNMC para que procediera a una nueva cuantificación de la sanción impuesta conforme a las pautas establecidas en la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015 [[ECLI:ES:TS:2015:112](#)].

RPHF recurrió la sentencia en casación. El Tribunal Supremo, mediante auto de 2 de julio de 2018 [[ECLI:ES:TS:2018:7293A](#)], inadmitió el recurso, por carecer las cuestiones planteadas de interés casacional.

Mientras tanto, otras empresas sancionadas en el mismo expediente corrieron mejor suerte en sede casacional. El Tribunal Supremo dictó sentencias estimando los recursos de varias sancionadas. Entre las sentencias estimatorias destaca la STS nº 244/2019, de 26 de febrero [[ECLI:ES:TS:2019:581](#)] que anuló la resolución sancionadora de la CNMC por apreciar que la orden de inspección no amparaba la obtención de la documentación que sirvió de base al expediente sancionador. El vicio afectaba a la totalidad del material probatorio obtenido a raíz de esa inspección, por lo que era potencialmente trasladable al resto de empresas sancionadas sobre la base del mismo material probatorio.

Esta circunstancia llevó a RPHF a plantear, el 26 de septiembre de 2019, un incidente de ejecución ante la Audiencia Nacional, en el que solicitó que se le extendieran los efectos de la STS nº 244/2019 al amparo del artículo 72.2 de la Ley 29/1998, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (“**LRJCA**”)¹.

La Audiencia Nacional desestimó la pretensión en el auto de 24 de febrero de 2021 [[ECLI:ES:AN:2021:10467A](#)]. Este auto fue confirmado en reposición mediante el auto de 13 de enero de 2023.

El Tribunal Supremo admitió el recurso de casación mediante auto de 21 de junio de 2023 [[ECLI:ES:TS:2023:8730A](#)] y declaró que la cuestión de interés casacional consistía en aclarar el concepto de “parte afectada” a efectos del artículo 72.2 LJCA, y, en particular, la incidencia que podía tener el hecho de que la resolución administrativa hubiera devenido firme para el solicitante por haberse desestimado su recurso contencioso-administrativo.

¹ “La anulación de una disposición o acto producirá efectos para todas las **personas afectadas**. Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada. También se publicarán las sentencias firmes que anulen un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas.”

II. La posición de las partes

RPHF fundamentó su pretensión en dos argumentos principales. En primer lugar, alegó la vulneración del artículo 24 de la Constitución española en relación con los artículos 72.2, 104² y 109 de la LRJCA³, al entender que los autos impugnados contradecían el criterio fijado en la STS n° 244/2019, de 26 de febrero.

Su razonamiento consistió en defender que la causa de nulidad apreciada en aquella sentencia no respondía a circunstancias propias o personales de la empresa beneficiada de la anulación de la resolución de la CNMC, sino a un defecto que afectaba por igual a todas las empresas sancionadas en el mismo expediente, esto es, que la anulación tenía efectos *erga omnes*.

En consecuencia, la recurrente consideraba que el fallo de la STS n° 244/2019 debía extender sus efectos también a RPHF, con independencia de que su recurso de casación hubiera sido inadmitido. A estos efectos, la RPHF invocó el precedente sentado por la STS n° 2641/2014, de 2 de junio [[ECLI:ES:TS:2014:2641](#)], en el asunto *Aceites 2*, en el que el Tribunal Supremo concedió la extensión de los efectos de una sentencia anulatoria a MERCADONA y ALCAMPO, empresas que no habían impugnado la resolución sancionadora ante los tribunales, y que por lo tanto, la habían consentido y había permitido que ganase firmeza en vía administrativa.

En segundo lugar, RPHF alegó que se había vulnerado el artículo 24 de la Constitución española porque no se utilizaron los mecanismos que existían para evitar resoluciones contradictorias entre los distintos recursos: la acumulación (artículo 37 de la LRJCA), la audiencia previa del artículo 33.2 de la LRJCA sobre los motivos de nulidad planteados en recursos conexos, o la resolución conjunta de todos los recursos.

Como nada de esto se hizo, RPHF sostenía que la única vía que quedaba para garantizar la igualdad entre las empresas sancionadas era la extensión de efectos prevista en el artículo 72.2 de la LRJCA.

² “Transcurridos dos meses a partir de la comunicación de la sentencia o el plazo fijado en ésta para el cumplimiento del fallo conforme al artículo 71.1.c), cualquiera de las partes y **personas afectadas** podrá instar su ejecución forzosa”.

³ “La Administración pública, las demás partes procesales y las **personas afectadas por el fallo**, mientras no conste en autos la total ejecución de la sentencia, podrán promover incidente para decidir, sin contrariar el contenido del fallo, cuantas cuestiones se planteen en la ejecución”.

El abogado del Estado se opuso a las pretensiones de la recurrente. Esencialmente, sostuvo que la sanción impuesta a RPHF había sido confirmada por sentencia firme de la Audiencia Nacional, y esa firmeza generaba el efecto de cosa juzgada que actuaba como límite infranqueable a cualquier pretensión de extensión de efectos, fuera por la vía del artículo 72.2 o del artículo 110 de la LRJCA⁴, que no era de aplicación.

Subrayó, además, que la circunstancia de que exista una única resolución sancionadora no impide que cada sanción se entienda impuesta de manera individualizada, de modo que las sentencias estimatorias dictadas para otras empresas carecen de eficacia *erga omnes*.

Tampoco consideró que pudiera apreciarse vulneración del principio de seguridad jurídica, pues RPHF pudo defender su derecho en vía administrativa y ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, y ejercitó las pretensiones que tuvo por conveniente, sin que en ningún caso se haya producido indefensión, aunque el resultado no le haya sido favorable.

III. La sentencia del Tribunal Supremo

El Tribunal Supremo desestima el recurso de casación de RPHF y fija una doctrina casacional cuya argumentación se basa en dos pilares.

El primero atiende a la naturaleza de los pronunciamientos obtenidos por las demás empresas sancionadas.

El Tribunal Supremo señala que las sentencias estimatorias dictadas no tenían un alcance meramente anulatorio de la resolución de la CNMC, sino que incorporaban también un pronunciamiento de restablecimiento de la situación jurídica individualizada de cada recurrente: la devolución de la concreta multa que había sido impuesta.

⁴ “En materia tributaria, de personal al servicio de la Administración pública y de unidad de mercado, los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas podrán extenderse a otras, en ejecución de la sentencia, cuando concurren las siguientes circunstancias:

- a) Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo.
- b) Que el juez o tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada.
- c) Que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación de ésta a quienes fueron parte en el proceso. Si se hubiere interpuesto recurso en interés de ley o de revisión, este plazo se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste”.

Esta calificación resulta determinante, pues el propio artículo 72.3 de la LRJCA establece que *“la estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada sólo producirá efectos entre las partes”*. La STS nº 621/2020, de 29 de mayo [[ECLI:ES:TS:2020:1257](#)], lo confirmó, al matizar que la anulación de la resolución de la CNMC operaba únicamente *“en los pronunciamientos sancionadores que afectan a la parte recurrente”*, sin extenderse a las sanciones impuestas a las demás empresas.

El segundo pilar es la cosa juzgada como límite expreso del artículo 72.2 de la LRJCA. Aunque el Tribunal Supremo admite que RPHF podría tener la condición de “persona afectada” -aquella que puede ver menoscabados sus derechos o intereses legítimos por efecto de la ejecución o inejecución de la sentencia-, concluye que este precepto tiene como límite la cosa juzgada. La empresa que ha visto confirmada su sanción por sentencia firme *“no puede pretender que dicha sentencia quede sin efecto mediante la extensión de los efectos de otra sentencia dictada para otra empresa, en un incidente de ejecución”*.

La Sala fundamenta este límite en la vinculación de la cosa juzgada con el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución española, y recuerda que la eficacia de la cosa juzgada material -consagrada en el artículo 222 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que es un precepto aplicable al procedimiento contencioso-administrativo- *“atiende de manera especial a la seguridad jurídica, evitando que la discusión jurídica se prolongue indefinidamente mediante la iniciación de nuevos procesos sobre lo que ha sido ya definido o determinado por la Jurisdicción, y, al mismo tiempo, que se produzcan resoluciones o sentencias contradictorias”*. Extender los efectos de la STS nº 244/2019 a RPHF equivaldría, en la práctica, a dejar sin efecto la sentencia firme que confirmó su sanción, lo que resulta incompatible con el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, el Tribunal Supremo fija la siguiente doctrina jurisprudencial (cfr. fundamento de derecho quinto de la sentencia): *“la pretensión de que se anule su sanción, formulada al amparo del artículo 72.2 de la Ley 29/1998, tiene como límite la cosa juzgada. La empresa que ha visto confirmada su sanción por sentencia firme no puede pretender que dicha sentencia quede sin efecto mediante la extensión de los efectos de otra sentencia dictada para otra empresa, en un incidente de ejecución”*.

Este límite es predicable tanto de la vía del artículo 72.2 de la LRJCA como del incidente de ejecución previsto en el artículo 110 de la LRJCA.

Conviene detenerse, en este punto, en una distinción que la STS n° 748/2026 no aborda explícitamente, pero que se desprende de su lógica argumentativa: a los efectos del artículo 72.2 de la LRJCA, la situación de quien tuvo la casación inadmitida no debería diferir de la de quien la vio expresamente desestimada, pues en ambos casos la sentencia de instancia queda firme y produce efectos de cosa juzgada. Por ello, las empresas cuya casación fue inadmitida por falta de interés casacional tampoco podrían beneficiarse del artículo 72.2 de la LRJCA, aunque la inadmisión no implique un pronunciamiento sobre el fondo de su recurso.

IV. La diferencia con la STS de 2 de junio de 2014 (Asunto Aceites 2)

El punto central del debate en este recurso era la invocación del precedente sentado en la STS n° 2641/2014, de 2 de junio (Asunto *Aceites 2*). En aquel CASO, el Tribunal Supremo acordó extender los efectos de la sentencia que había anulado la resolución sancionadora a MERCADONA y a ALCAMPO, que no habían recurrido e instaron un incidente de ejecución basado en que el vicio de nulidad de la resolución sancionadora apreciado por los tribunales afectaba materialmente a sus derechos e intereses legítimos.

Para entender el alcance del precedente hay que tener en cuenta que MERCADONA no recurrió la resolución sancionadora, por lo que su firmeza fue puramente administrativa, sin que mediara pronunciamiento judicial alguno sobre su situación.

Ante la Sentencia del Tribunal Supremo que anuló la sanción para la empresa que sí recurrió (SOS CUÉTARA), MERCADONA promovió un incidente de ejecución forzosa ante la Audiencia Nacional al amparo del artículo 104.2 de la LRJCA. La Audiencia Nacional rechazó la pretensión mediante autos de 10 de junio y 27 de octubre de 2011 (rec. 8/2007).

Fue el Tribunal Supremo quien, en la STS n° 2641/2014, revocó esos autos y abrió la puerta a la extensión de efectos, al razonar que en ejecución pueden comparecer quienes, aun pudiendo haber recurrido, no lo hicieron y se ven afectados materialmente por la sentencia⁵.

⁵ En paralelo, Mercadona interpuso un recurso extraordinario de revisión y, subsidiariamente, la revisión de oficio de la resolución sancionadora, pretensiones que la CNC rechazó. Mercadona recurrió ese rechazo ante la Audiencia Nacional, que desestimó su recurso (SAN n° 4693/2011, de 26 de octubre, [ECLI:ES:AN:2011:4693](#)), pronunciamiento que el Tribunal Supremo confirmó en la STS 5550/2014, de 30 de diciembre ([ECLI:ES:TS:2014:5550](#)). El Tribunal Supremo razonó que la nulidad declarada en el asunto SOS CUÉTARA era personal a esa empresa a los efectos el recurso extraordinario de revisión y de la revisión de oficio.

La clave de esa doctrina reside, precisamente, en que Mercadona no tenía ninguna sentencia judicial firme que confirmara su sanción (la firmeza era únicamente administrativa). El Tribunal Supremo lo explicita en la STS 748/2026 con toda precisión al afirmar que *“en este caso no existía el límite de la cosa juzgada, pues la empresa que pretendía la extensión no había recurrido su sanción ante los tribunales, por lo que el pronunciamiento de dicha sentencia no es trasladable al supuesto que nos ocupa”*.

V. Conclusiones

La STS nº 748/2026 precisa los límites de la extensión de efectos del artículo 72.2 de la LRJCA cuando el solicitante cuenta con una sentencia firme que confirma su responsabilidad, en contraposición a quien nunca impugnó la resolución sancionadora ante los tribunales: la anulación de una resolución sancionadora por razones de carácter general puede aprovechar a quien no recurrió la resolución ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pero no a quien recurrió y obtuvo una sentencia desestimatoria firme.

El resultado de la doctrina es paradójico. La empresa que no acudió a los tribunales puede llegar a beneficiarse de la extensión de efectos del artículo 72.2 de la LRJCA de la sentencia estimatoria obtenida por otra infractora. En cambio, la empresa que recurrió -y cuyo recurso no prosperó- queda en peor posición, pues la sentencia firme de instancia le impide la extensión de efectos.

El Tribunal Supremo justifica esta asimetría en el principio de seguridad jurídica, de modo que lo relevante no es la razón por la que la impugnación no prosperó, sino la existencia de una sentencia firme con efectos de cosa juzgada.

La sentencia tiene consecuencias prácticas directas para las empresas sancionadas en expedientes con varios sancionados. La decisión de impugnar o no la resolución debe ponderar el riesgo de que una sentencia firme adversa cierre la puerta a los efectos favorables que podrían tener los recursos de otros infractores, algo que hasta ahora no había sido abordado de modo expreso por la jurisprudencia. Se trata de otra de las variables que deberán tenerse en cuenta a la hora de definir la estrategia de defensa ante una resolución sancionadora.

La doctrina fijada por la STS nº 748/2026 proyecta también consecuencias que trascienden el ámbito contencioso-administrativo y que merecen una reflexión específica en el contexto de las acciones por daños por infracción del derecho de la competencia. En efecto, en un expediente sancionador como el de *Recogida de papel*, en el que la resolución de la CNMC fue anulada para algunas empresas y confirmada para otras mediante sentencia firme, la posición del

demandante de daños varía sustancialmente en función del destinatario de la acción. Frente a las empresas cuya sanción fue anulada, no existe una resolución sancionadora firme que vincule irrefutablemente al juez civil respecto de la constatación de la conducta antijurídica al amparo del artículo 75.1 de la Ley de Defensa de la Competencia, de modo que la infracción deberá acreditarse de forma autónoma. En cambio, frente a quien vio su sanción confirmada por sentencia firme, la resolución despliega pleno efecto vinculante y el juez civil no podrá contradecir la existencia ni el alcance de la infracción ya declarada. La paradoja se reproduce de nuevo, pues, en sede de responsabilidad civil.