



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto C-117/20

**Bpost SA
contra
Autorité belge de la concurrence**

(petición de decisión prejudicial planteada por la Cour d'appel de Bruxelles)

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 22 de marzo de 2022

«Procedimiento prejudicial — Competencia — Servicios postales — Sistema de tarificación adoptado por un proveedor de servicio universal — Multa impuesta por una autoridad nacional de reglamentación del sector postal — Multa impuesta por una autoridad nacional de competencia — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 50 — Principio *non bis in idem* — Existencia de la misma infracción — Artículo 52, apartado 1 — Limitaciones del principio *non bis in idem* — Acumulación de procedimientos y sanciones — Requisitos — Persecución de un objetivo de interés general — Proporcionalidad»

1. *Derechos fundamentales — Principio non bis in idem — Consagración tanto por la Carta de los Derechos Fundamentales como por el Protocolo n.º 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos — Sentido y alcance idénticos*
(Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 50 y 52, ap. 3)
(véanse los apartados 22 y 23)
2. *Derechos fundamentales — Principio non bis in idem — Requisitos para su aplicación — Acumulación de procedimientos y sanciones de carácter penal — Criterios de apreciación del carácter penal — Calificación jurídica de la infracción en Derecho interno, naturaleza de la infracción y gravedad de la sanción impuesta*
(Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 50)
(véanse los apartados 24 a 27)
3. *Derechos fundamentales — Principio non bis in idem — Requisitos para su aplicación — Existencia de una resolución anterior firme — Criterios de apreciación — Resolución firme dictada tras una apreciación en cuanto al fondo del asunto*
(Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 50)
(véanse los apartados 29 y 30)

4. *Derechos fundamentales — Principio non bis in idem — Requisitos para su aplicación — Existencia de la misma infracción — Criterio de apreciación — Identidad de los hechos materiales*
(Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 50)

(véanse los apartados 33 a 38)

5. *Derechos fundamentales — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Limitaciones al ejercicio de los derechos y libertades establecidos por la Carta — Limitación del principio non bis in idem — Requisitos — Respeto del contenido esencial de dicho principio — Apreciación*
(Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 50 y 52, ap. 1)

(véase el apartado 43)

6. *Derechos fundamentales — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Limitaciones al ejercicio de los derechos y libertades establecidos por la Carta — Limitación del principio non bis in idem — Requisitos — Persecución de un objetivo de interés general — Acumulación de procedimientos y sanciones en virtud de una normativa sectorial y del Derecho de la competencia — Normativas que persiguen objetivos legítimos distintos*
(Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 50 y 52, ap. 1)

(véanse los apartados 44 a 47)

7. *Derechos fundamentales — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Limitaciones al ejercicio de los derechos y libertades establecidos por la Carta — Limitación del principio non bis in idem — Requisitos — Respeto del principio de proporcionalidad — Acumulación de procedimientos y sanciones en virtud de una normativa sectorial y del Derecho de la competencia — Carácter adecuado, no desproporcionado y estrictamente necesario de la acumulación de procedimientos y sanciones — Apreciación — Criterios*
(Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 50 y 52, ap. 1)

(véanse los apartados 48 a 57)

Resumen

A partir del año 2010, el proveedor histórico de servicios postales en Bélgica, bpost SA, estableció un nuevo sistema de tarifas.

Mediante resolución de 20 de julio de 2011, la autoridad belga reguladora del sector postal¹ condenó a bpost al pago de una multa de 2,3 millones de euros por infracción de la normativa sectorial aplicable, ya que este nuevo sistema se basaba, a su juicio, en una diferencia de trato injustificada entre preparadores de correo y clientes directos.

¹ Concretamente, el Institut belge des services postaux et des télécommunications (Instituto Belga de Servicios Postales y Telecomunicaciones) (IBPT).

Dicha resolución fue anulada por la Cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas, Bélgica) debido a que la práctica controvertida en materia de tarifas no era discriminatoria. Esta sentencia, que adquirió firmeza, se dictó tras una petición de decisión prejudicial que había dado lugar a la sentencia bpost del Tribunal de Justicia, de 11 de febrero de 2015.²

Entretanto, mediante resolución de 10 de diciembre de 2012, la autoridad belga de competencia declaró que bpost había incurrido en un abuso de posición dominante prohibido por la Ley de defensa de la competencia³ y por el artículo 102 TFUE. Este abuso había consistido en la adopción y la aplicación del nuevo sistema de tarificación durante el período comprendido entre enero de 2010 y julio de 2011. Así, la autoridad belga de competencia condenó a bpost al pago de una multa que ascendió a 37 399 786 euros, calculada teniendo en cuenta la multa impuesta anteriormente por la autoridad reguladora del sector postal.

Esta resolución también fue anulada por la Cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas), por ser contraria al principio *non bis in idem*. A este respecto, el citado órgano jurisdiccional consideró que los procedimientos tramitados por la autoridad reguladora del sector postal y por la autoridad de competencia se referían a los mismos hechos.

Sin embargo, la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Bélgica) anuló dicha sentencia y devolvió el asunto a la Cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas).

En el procedimiento que ha seguido a tal devolución, la Cour d'appel de Bruxelles (Tribunal de Apelación de Bruselas) decidió plantear al Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales con el fin de que se dilucide, en esencia, si el principio *non bis in idem*, tal como se consagra en el artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), se opone a que un proveedor de servicios postales sea sancionado con una multa por una infracción del Derecho de la Unión en materia de competencia cuando ese proveedor ya ha sido objeto, por los mismos hechos, de una resolución, que ha adquirido firmeza, relativa a la infracción de la normativa sectorial postal.

En respuesta a estas cuestiones prejudiciales, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, precisa tanto el alcance como los límites de la protección que brinda el principio *non bis in idem* garantizado en el artículo 50 de la Carta.

Apreciación del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia comienza recordando que el principio *non bis in idem*, tal como se consagra en el artículo 50 de la Carta, prohíbe la acumulación tanto de procedimientos como de sanciones de carácter penal en el sentido de dicho artículo por los mismos hechos contra la misma persona.

Confirmado por el órgano jurisdiccional remitente el carácter penal de los procedimientos incoados contra bpost por la autoridad belga reguladora del sector postal y por la autoridad belga de competencia, respectivamente, el Tribunal de Justicia señala, a continuación, que la aplicación del principio *non bis in idem* está supeditada a un doble requisito, a saber, por una parte, que

² Sentencia de 11 de febrero de 2015, bpost (C-340/13, EU:C:2015:77).

³ Loi sur la protection de la concurrence économique (Ley sobre la protección de la competencia económica), de 10 de junio de 2006 (*Moniteur belge* de 29 de junio de 2006, p. 32755), refundida mediante Real Decreto de 15 de septiembre de 2006 (*Moniteur belge* de 29 de septiembre de 2006, p. 50613).

exista una resolución anterior firme (requisito del «bis») y, por otra parte, que la resolución anterior y los procedimientos o resoluciones posteriores tengan por objeto los mismos hechos (requisito del «idem»).

Dado que la resolución de la autoridad belga reguladora del sector postal fue anulada por una sentencia que adquirió fuerza de cosa juzgada y en virtud de la cual bpost fue absuelta en relación con las actuaciones que se habían seguido contra ella sobre la base de la normativa sectorial postal, parece que el procedimiento incoado por dicha autoridad concluyó con una resolución que ha adquirido firmeza, de modo que en el presente asunto se cumple el requisito del «bis».

En cuanto al requisito del «idem», el criterio pertinente para apreciar la existencia de la misma infracción es el de la identidad de los hechos materiales, cualesquiera que sean su calificación jurídica en Derecho nacional o el interés jurídico protegido. A este respecto, la identidad de los hechos materiales se entiende como un conjunto de circunstancias concretas derivadas de acontecimientos que son, en esencia, los mismos, en la medida en que implican al mismo autor y están indisociablemente ligados entre sí en el tiempo y en el espacio.

Por tanto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si los hechos que han sido objeto de los dos procedimientos iniciados contra bpost sobre la base, respectivamente, de la normativa sectorial postal y del Derecho de la competencia son idénticos. En ese caso, la acumulación de los dos procedimientos tramitados contra bpost constituiría una limitación del derecho fundamental garantizado en el artículo 50 de la Carta.

Ahora bien, tal limitación del principio *non bis in idem* puede justificarse sobre la base del artículo 52, apartado 1, de la Carta. Conforme a dicha disposición, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. La citada disposición precisa, además, que, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo podrán introducirse limitaciones de esos derechos y libertades cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que la posibilidad, establecida por la ley, de acumular los procedimientos tramitados por dos autoridades nacionales diferentes y las sanciones impuestas por estas respeta el contenido esencial del artículo 50 de la Carta siempre que la normativa nacional no permita perseguir y sancionar los mismos hechos por la misma infracción o con el fin de lograr el mismo objetivo, sino que contemple únicamente la posibilidad de acumular procedimientos y sanciones en virtud de normativas diferentes.

Por lo que respecta a la cuestión de si tal acumulación puede responder a un objetivo de interés general reconocido por la Unión, el Tribunal de Justicia deja constancia de que las dos normativas en virtud de las cuales se ha procedido contra bpost persiguen objetivos legítimos diferentes. En efecto, mientras que la normativa sectorial postal tiene por objeto liberalizar el mercado interior de los servicios postales, las normas relativas a la protección de la competencia persiguen el objetivo de garantizar una competencia no falseada en el mercado interior. Así pues, es legítimo que, para garantizar la continuación del proceso de liberalización del mercado interior de los servicios postales, al mismo tiempo que vela por el buen funcionamiento de este, un Estado miembro sancione los incumplimientos tanto de la normativa sectorial que tiene por objeto la liberalización del mercado de que se trata como de las normas nacionales y de la Unión en materia de competencia.

Por lo que atañe al respeto del principio de proporcionalidad, este exige que la acumulación de procedimientos y sanciones prevista por la normativa nacional no exceda los límites de lo que es adecuado y necesario para la consecución de los objetivos legítimos perseguidos por dicha normativa, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas por esta no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos.

A este respecto, el Tribunal de Justicia destaca que el hecho de que dos procedimientos persigan objetivos de interés general distintos que es legítimo proteger de manera acumulada puede ser tenido en cuenta, en el contexto del análisis de la proporcionalidad de una acumulación de procedimientos y sanciones, como factor que pretende justificar tal acumulación, siempre que dichos procedimientos sean complementarios y que la carga adicional que supone la acumulación pueda justificarse por los dos objetivos perseguidos.

En cuanto al carácter estrictamente necesario de tal acumulación de procedimientos y sanciones, debe examinarse si la carga resultante, para las personas afectadas, de tal acumulación se limita a lo estrictamente necesario y si el conjunto de las sanciones impuestas corresponde a la gravedad de las infracciones cometidas. A estos efectos, debe examinarse si existen normas claras y precisas que permitan prever qué actos y omisiones pueden ser objeto de una acumulación de procedimientos y sanciones, así como la coordinación entre las dos autoridades competentes, si los dos procedimientos se han tramitado de manera suficientemente coordinada en un breve intervalo de tiempo y si el conjunto de las sanciones impuestas corresponde a la gravedad de las infracciones cometidas.

Así, la posible justificación de una acumulación de sanciones está delimitada por una serie de requisitos que, cuando se cumplen, tienden, en particular, a limitar, sin cuestionar la existencia de un elemento «*bis*» como tal, la diferente naturaleza, desde el punto de vista funcional, de los procedimientos de que se trate y, por tanto, el impacto concreto que para las personas afectadas se deriva del hecho de que se acumulen tales procedimientos tramitados en su contra.