



Roj: **STS 2167/2020** - ECLI: **ES:TS:2020:2167**

Id Cendoj: **28079130032020100173**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **09/07/2020**

Nº de Recurso: **2563/2019**

Nº de Resolución: **983/2020**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 511/2019,**
ATS 7377/2019,
STS 2167/2020

R. CASACION/2563/2019

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Tercera

Sentencia núm. 983/2020

Fecha de sentencia: 09/07/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2563/2019

Fallo/Acuerdo:

Sentencia Desestimatoria Fecha de Votación y Fallo: 01/07/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2563/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Tercera

Sentencia núm. 983/2020

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D^a. María Isabel Perelló Doménech



D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

En Madrid, a 9 de julio de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 2563/2019, interpuesto por la Liga Nacional de Fútbol Profesional, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Consuelo Rodríguez Chacón y con la asistencia letrada de doña María José López Lorenzo y doña Sara Salvador de Luis, contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 15 de febrero de 2019 (recurso 445/2017), sobre sanción de la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en el que ha intervenido como parte recurrida la Administración del Estado, representada y defendida por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, dictó sentencia el 15 de febrero de 2019, con los siguientes pronunciamientos en su parte dispositiva:

«Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales doña Consuelo Rodríguez Chacón, en nombre y representación de LA LIGA NACIONAL DE FÚTBOL PROFESIONAL, contra la resolución de 1 de junio de 2017 de la Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se impone a la parte actora una multa por importe de 250.001 euros, por incumplimiento del art. 19.3 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual, por una infracción tipificada como grave en el art. 58.5 de la citada norma, declaramos la citada resolución conforme a derecho; con expresa imposición de las costas procesales a la parte actora.»

SEGUNDO.- Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal de la Liga Nacional de Fútbol Profesional ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Sala, por auto de 11 de abril de 2019, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal, por auto de 5 de julio de 2019 dictado por la Sección de Admisión, se acordó:

«1º Admitir a trámite el recurso de casación n.º 2563/2019 preparado por la procuradora Dª Consuelo Rodríguez Chacón, en nombre y representación de la Liga Nacional de Fútbol Profesional, contra la sentencia de la Sección tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 15 de febrero de 2019 (recurso n.º 445/2017).»

2º Declarar que las cuestiones que revisten interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consisten en:

(i) Aclarar si la responsabilidad por la comisión de una infracción tipificada en el artículo 58 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual (consistente en el incumplimiento de decisiones y resoluciones de la CNMC) se contrae a los sujetos previstos en el artículo 61 del mismo texto legal, o si aquélla puede extenderse a otros sujetos o agentes intervinientes en el mercado audiovisual que realizan actividades instrumentales respecto de la prestación del servicio de comunicación.

(ii) Interpretar el artículo 19.3, tercer párrafo, de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual a fin de delimitar el alcance de la previsión de acceso de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual a la zona autorizada de los espacios en los que se celebran el acontecimiento deportivo de interés general.

3º Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, por una parte, los artículos 61.1 y 58.5 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual en relación con el artículo 12.e) 1º de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia; y, por otra parte, el artículo 19.3 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual. Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 90.4 LJCA.

4º Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo.



5º) *Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.*

6º) *Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección tercera de esta Sala Tercera, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.»*

CUARTO.- La indicada parte recurrente presentó escrito de interposición del recurso de casación, con fecha 19 de septiembre de 2019, en el que expuso las infracciones que imputaba a la sentencia recurrida, que eran las dos siguientes: i) infracción del artículo 61.1 de la LGCA, en relación con los artículos 25 y 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público y la jurisprudencia existente, puesto que la Liga no se encuentra entre los sujetos a quienes puede exigírseles responsabilidad administrativa en un expediente sancionador, ya que los hechos que dieron lugar al expediente administrativo están relacionados con la actividad de acreditación de medios audiovisuales, sin que se trate de una actividad subsumible entre aquellas que desarrollan los prestadores del servicio de comunicación audiovisual o los restantes prestadores a quienes el artículo 61.1 de la LGCA considera responsables de las infracciones que tipifica la citada ley, y la interpretación extensiva que efectúa la sentencia impugnada del artículo 61.1 de la LGCA es contraria a los principios de legalidad y tipicidad, e incluso de proporcionalidad, que debe gobernar todo procedimiento administrativo sancionador, y ii) infracción del artículo 19.3 de la LGCA, al confirmar una interpretación incorrecta y no ajustada a derecho sobre el acceso a los estadios, que resulta contraria a la literalidad de la LGCA, de la Directiva audiovisual y que olvida la jurisprudencia de la Unión Europea y nacional.

La Liga Nacional de Fútbol Profesional finalizó su escrito de interposición solicitando a esta Sala que estime el recurso de casación y anule la sentencia impugnada, con imposición de las costas del recurso a la parte recurrida, que como consecuencia de la estimación del recurso de casación y anulación de la sentencia recurrida, se sitúe en la posición procesal propia de la AN y entre al examen del fondo del asunto, procediendo a la resolución del litigio en los términos en los que quedó planteado el debate procesal en la instancia y, en consecuencia, estime el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la resolución de la CNMC de 1 de junio de 2017, en los términos solicitados en el escrito de demanda ante la AN, en particular, que declare la nulidad o, subsidiariamente, anule la resolución impugnada en base a los motivos que se han expuesto en el escrito de casación y que anteriormente quedaron resumidos.

QUINTO.- Se dio traslado a la parte recurrida, para que manifestara su oposición, lo que verificó la Abogacía del Estado, por escrito de fecha 30 de octubre de 2019, en el que en respuesta a las alegaciones de la parte actora argumentó que la Liga es un sujeto literalmente incluido en el artículo 61.1 LGCA, pues como prestador audiovisual edita y produce un canal de televisión lineal y ofrece resúmenes en su página web que se reserva expresamente para su explotación, como así recogen las bases de la convocatoria de comercialización de derechos del fútbol, por lo que consta inscrita en el Registro Audiovisual del Ministerio como un prestador audiovisual que emite un canal de televisión (servicio lineal) de contenidos futbolísticos y un catálogo de videos en su web y, además de lo anterior, el RDL 5/2015 instaura un régimen de comercialización centralizado, en el que la parte recurrente tiene la consideración de agente interviniente en los mercados de comunicación audiovisual, de forma que entender lo contrario y excluir a la Liga del ámbito sancionador de la LGCA supondría otorgarle una posición de privilegio, con grandes incentivos para limitar el acceso de los medios de comunicación a los estadios para proteger el valor comercial de los derechos que licita, como los resúmenes de 90 segundos y de los contenidos que emite, como el Canal Liga.

En cuanto a la segunda cuestión de interés casacional, la abogada del Estado considera que el acceso a los estadios a que se refiere el artículo 19.3 LGCA, contempla el acceso a la zona autorizada de los espacios en los que se celebre el acontecimiento para grabar imágenes del partido, sin que la zona autorizada pueda reducirse a zona mixta y vestuarios.

Concluyó la abogada del Estado su escrito de oposición solicitando a la Sala la desestimación del recurso de casación y confirmación de la sentencia recurrida, con costas.

SEXTO.- Por providencia de diecisiete de diciembre de 2019 se acordó, de conformidad con el artículo 92.6 LJCA, la celebración de vista pública, que por providencia de 19 de febrero de 2020 fue señalada el día 26 de mayo de 2020.

Por providencia de 11 de mayo de 2020 se acordó, por razón de la emergencia sanitaria COVID-19, dejar sin efecto la celebración de la vista señalada en este asunto, quedando pendiente el recurso de deliberación y fallo.

La parte recurrente interpuso el 21 de mayo de 2020 recurso de reposición contra la anterior providencia, por lo que llegada la fecha del señalamiento se suspendió a fin de resolver dicho recurso, del que se dio traslado a la Abogacía del Estado, que se opuso al mismo por escrito 8 de junio de 2020 y la Sala, por auto de 18 de junio de 2020 desestimó el indicado recurso de reposición.

Se reanudó la deliberación del recurso, que tuvo lugar junto con la votación y fallo, el 1 de julio de 2020, por vía telemática, conforme a lo previsto en el artículo 19.1 del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia impugnada y otros antecedentes.

La Liga Nacional de Fútbol Profesional (LNFP) interpuso el presente recurso de casación contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 15 de febrero de 2019 (recurso 445/2017), que desestimó el recurso contencioso administrativo que había interpuesto contra la resolución de 1 de junio de 2017, de la Sala de Supervisión Reguladora del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que le impuso una multa por importe de 250.001 euros, por una infracción tipificada como grave por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual (LGCA), por incumplimiento del artículo 19.3 de la misma norma.

Hacemos una referencia a los antecedentes de la sentencia recurrida, para una mejor comprensión de las cuestiones planteadas en este recurso:

La Sala Regulatoria de la CNMC dictó acuerdo de fecha 14 de enero de 2016, por el que resolvió el conflicto iniciado por Mediaset España Comunicación S.A. (Mediaset) contra la LNFP, en relación con la interpretación del artículo 19.3 de la LGCA (expte.: CFT/DTSA/0010/15/MEDIASET/LNFP).

El conflicto entre Mediaset y la LNFP se refería al derecho de acceso a los estadios o recintos donde se celebren los eventos de interés general y al derecho de emisión de breves resúmenes informativos por los medios de comunicación.

El acuerdo de la CNMC de resolución del conflicto antes citado dispuso lo siguiente sobre dichas cuestiones en su parte dispositiva:

Primero.- Las medidas cautelares adoptadas en la tramitación del presente procedimiento mediante Resolución de 17 de septiembre de 2015 quedarán sin efecto a partir de la eficacia de la presente Resolución.

Segundo.- La LIGA NACIONAL DE FÚTBOL PROFESIONAL debe garantizar el acceso de MEDIASET ESPAÑA COMUNICACIÓN, S.A., en la zona autorizada, a los espacios en los que se celebre el acontecimiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 19.3 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual .

Tercero.- La condición establecida por la LIGA NACIONAL DE FÚTBOL PROFESIONAL de que "sólo podrá emitirse en los programas regulares de información general hasta un máximo de 90 segundos en total de imágenes de juego por cada día de cada jornada" para el acceso a los estadios por MEDIASET ESPAÑA COMUNICACIÓN, S.A., reconocido en el artículo 19.3 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual , en relación con el campeonato de fútbol nacional no es compatible con el ejercicio del derecho reconocido en el citado artículo.

Cuarto.- El breve resumen informativo al que se refiere el artículo 19.3 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual , en relación con el campeonato de fútbol nacional, se identifica con cada evento o acontecimiento individualmente considerado con independencia de que se encuadre o no en una competición deportiva o en un conjunto unitario de eventos. Por tanto, sobre cada partido de la Liga Nacional de Fútbol Profesional se considera que 90 segundos es un tiempo suficiente y adecuado para asegurar el derecho a la información de los ciudadanos. El derecho de uso de estos breves resúmenes informativos sin contraprestación amparados por el derecho de información del artículo 19.3 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual caduca a las 24 horas desde la finalización del partido. Dentro de este periodo de caducidad de 24 horas, los medios de comunicación solo podrán utilizar las imágenes de los partidos en 2 informativos de carácter general.

Quinto.- Instar a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual a investigar y analizar si la naturaleza y características de todos los programas en los que se emitan los breves resúmenes informativos son conformes con lo establecido en el artículo 19.3 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual .

La LNFP no estuvo de acuerdo con la anterior resolución de la CNMC e interpuso contra la misma recurso contencioso administrativo, que fue desestimado por la sentencia de 6 de febrero de 2018 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (recurso 31/2016).



La LNFP interpuso recurso de casación contra la sentencia de la Audiencia Nacional, que fue desestimado por esta Sala Tercera del Tribunal Supremo, en sentencia de 20 de diciembre de 2019 (recurso 7076/2018).

Con posterioridad al acuerdo de la CNMC de 14 de enero de 2016 de resolución del conflicto entre Mediaset y la LNFP, Mediaset presentó escrito ante la CNMC, con fecha de entrada de 24 de febrero de 2017, en el que exponía que la LNFP le había comunicado la prohibición de acceso a los estadios de fútbol en la jornada vigésimo cuarta del campeonato de liga, en concreto los días 24, 25 y 26 de febrero, tanto a Telecinco como a Cuatro, y la CNMC acordó, en resolución de 7 de marzo de 2017, la incoación de un expediente sancionador a la LNFP por el presunto incumplimiento de la resolución de la CNMC de 14 de enero de 2016, antes citada, y por el presunto incumplimiento del artículo 19.3 de la LGCA, en lo relativo al impedimento al acceso a los estadios de fútbol (expte.: SNC/D TSA/020/17/LFP).

El expediente sancionador finalizó por resolución de la CNMC de 1 de junio de 2017, que en su parte dispositiva contenía los siguientes pronunciamientos:

PRIMERO.- Declarar a la LIGA NACIONAL DE FÚTBOL PROFESIONAL, responsable de la comisión de UNA (1) infracción administrativa grave, consistente en incumplir, durante las jornadas del campeonato nacional de liga de fútbol de primera división número 24ª y 25ª y 27ª del campeonato de segunda división, el artículo 19.3 de la LGCA y la resolución de la CNMC de fecha 14 de enero de 2016.

SEGUNDO.- Imponer a la LIGA NACIONAL DE FÚTBOL PROFESIONAL una multa por importe de 250.001 € (doscientos cincuenta mil un euros) por el incumplimiento del artículo 19.3 LGCA.

Como quedo dicho en el inicio de este fundamento de derecho, el recurso contencioso administrativo interpuesto por la LNFP contra la anterior resolución sancionadora de la CNMC, fue desestimado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 15 de febrero de 2019, contra la que se dirige el presente recurso de casación interpuesto por la LNFP.

SEGUNDO.- Sobre la exigibilidad de responsabilidad disciplinaria a la LNFP y la observancia de los principios esenciales del régimen administrativo sancionador.

En los antecedentes de hecho de esta sentencia hemos resumido las alegaciones de las partes en este recurso y hemos indicado que el primer motivo de impugnación de la LNFP denunciaba la infracción por la sentencia impugnada del artículo 61.1 de la LGCA, al mantener una interpretación extensiva y, por ende, ilegal de la potestad sancionadora de la CNMC, con infracción de los principios de legalidad y tipicidad de los artículos 25 y 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre del Régimen Jurídico del Sector Público y la jurisprudencia existente.

El artículo 61.1 de la LGCA delimita los sujetos a los que es exigible la responsabilidad administrativa por las infracciones descritas en el propio texto legal, en la forma siguiente:

La responsabilidad administrativa por las infracciones de la presente Ley es exigible al prestador del servicio de comunicación audiovisual. También será aplicable, cuando proceda con arreglo a esta ley, a los prestadores del servicio radiofónico y a los prestadores de los servicios de comunicación electrónica y de catálogo de programas.

En este caso, la sentencia impugnada consideró que la LNFP cumplía el requisito de tratarse de un prestador del servicio de comunicación audiovisual, con base en los siguientes argumentos:

«Así las cosas, en el expediente consta lo siguiente: a) la parte recurrente ofrece contenidos audiovisuales en su página web. En esta página web se puede observar que La Liga Nacional de Fútbol Profesional tiene diversos contenidos audiovisuales (resúmenes, entrevistas, etc.), que están agrupados y organizados en función de la competición, la jornada y sobre los que cada usuario final puede acceder a ellos cuando quiera y bajo su elección.

El servicio prestado por La Liga consiste en una serie de contenidos audiovisuales variados, resúmenes de las jornadas o entrevistas, agrupados por categorías (resúmenes, salas de prensa, programas...).

Por lo que conforme a lo expuesto, llegamos a la misma conclusión que en la resolución sancionadora de que " la LNFP habría conformado un catálogo de programas, donde cada vídeo sería un programa; que los programas están seleccionados y agrupados por la propia LNFP y que pueden ser accesibles por los usuarios finales en el momento y en la hora que ellos deseen. Ello constituiría un servicio de video bajo demanda y, por tanto, la LNFP tendría la consideración de prestador de servicios de comunicación audiovisual televisiva a petición en los términos de la LGCA". En concreto, de conformidad con el art. 2.2, letras a) y c) de la LGCA.

b) La obligación de permitir el acceso al estadio para la elaboración de los resúmenes informativos recae sobre el organizador del evento cuando éste se encuentre establecido en España, como se deduce, contrario sensu, del art. 19.5 de la LGCA.



Y c), en las bases para la solicitud de ofertas para la comercialización de los derechos de explotación de contenidos audiovisuales para las temporadas 2016/2017 a 2018/2019 publicadas por La Liga, se hace referencia al "Canal Liga TV", que se ofrecería editado al operador adjudicatario e incluiría no solo la emisión de partidos, sino otros contenidos como informativos, divulgativos, documentales, archivos, etc.»

La Sala comparte el criterio de la Sala de instancia de considerar que la LNFP reúne la condición de prestador de servicios de comunicación audiovisual.

El artículo 2.1 de la LGCA ofrece el concepto legal de prestador del servicio de comunicación audiovisual, a quien define como *"La persona física o jurídica que tiene el control efectivo, esto es, la dirección editorial, sobre la selección de los programas y contenidos y su organización en un canal o en un catálogo de programas."*

Los servicios de comunicación audiovisual, cuya responsabilidad editorial corresponde a un prestador del servicio, tienen por principal finalidad, según indica el artículo 2.2 de la LGCA, la de *"proporcionar, a través de redes de comunicaciones electrónicas, programas y contenidos con objeto de informar, entretener o educar al público en general, así como emitir comunicaciones comerciales"*, y el mismo artículo 2.2 LGCA se refiere a las siguientes modalidades de servicio de comunicación audiovisual:

a) *El servicio de comunicación audiovisual televisiva, que se presta para el visionado simultáneo de programas sobre la base de un horario de programación.*

b) *El servicio de comunicación audiovisual televisiva a petición, que se presta para el visionado de programas y contenidos en el momento elegido por el espectador y a su propia petición sobre la base de un catálogo de programas seleccionado por el prestador del servicio de comunicación.*

c) *El servicio de comunicación audiovisual televisiva en movilidad o «televisión en movilidad», que se presta para el visionado de programas y contenidos en un dispositivo móvil.*

También expresa el artículo 2.13 de la LGCA que por responsabilidad editorial debe entenderse *"el ejercicio de control efectivo tanto sobre la selección de los programas como sobre su organización, ya sea en un horario de programación cronológico o en un catálogo de los servicios de comunicación audiovisual"*.

Como recoge la sentencia impugnada, la LNFP ofrece contenidos audiovisuales en su página web. En efecto, en la página web oficial de la recurrente (www.laliga.com) existe un enlace denominado "videos" (www.laliga.com/laligatv), con un contenido audiovisual consistente en varias páginas (más de 600 páginas), alojando cada una varios videos de acceso libre de distinto contenido (resúmenes de partidos, entrevistas), con diversos filtros (competición, equipo, jugador, categoría, etc), para facilitar la búsqueda.

Ese contenido encaja en los conceptos de programa y catálogo de programas, que define el artículo 2, apartados 6.a) y 11, de la LGCA.

- El primero de dichos apartados considera programa de televisión al *"Conjunto de imágenes en movimiento, con o sin sonido, que constituye un elemento unitario dentro del horario de programación de un canal o de un catálogo de programas"*.

- Y el segundo de los citados apartados expresa que el catálogo de programas es *"el conjunto de programas puesto a disposición del público, que elige el programa y el momento su visión o audición"*.

Sobre la cuestión que tratamos se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en sentencia de 21 de junio de 2015 (asunto C-347/14), en un litigio en el que el demandante explotaba en un sitio de internet un periódico en

línea, que incluía fundamentalmente artículos de prensa escrita, con un enlace con el título de "videos" que conducía a una página en la que se podía acceder, a través de un catálogo de búsqueda, a más de 300 videos de diferente extensión, entre 30 segundos y varios minutos, sobre diversas materias.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la citada sentencia concluyó, en lo que interesa a este recurso, que la definición de "programa" del artículo 1.1.b) de la Directiva 2010/13, que es similar a la de "programa de televisión" del artículo 2.6.a) de la LGCA que acabamos de transcribir, *"debe interpretarse en el sentido de que comprende la puesta a disposición, en un subdominio del sitio de Internet de un periódico, de vídeos de corta duración que corresponden a secuencias cortas extraídas de noticias locales, deportivas o de entretenimiento."* (apartado 24 de la sentencia del TJUE citada).

Añade el TJUE (apartado 26 de la sentencia que comentamos), a propósito del requisito de la *"principal finalidad"* a que se refiere el artículo 1.1.a) inciso i) de la Directiva 2010/13, que no debe considerarse que la versión electrónica de un periódico, pese a la presencia de elementos audiovisuales, sea un servicio audiovisual *"cuando tales elementos sean incidentales y sirvan únicamente para completar la oferta de artículos de prensa"*



escrita", si bien, primando un enfoque material, añade el TJUE (apartado 33) que *"debe examinarse si el servicio de que se trate, como tal e independientemente del marco en el que se ofrece, tiene como principal finalidad proporcionar al público en general programas con un propósito de información, de entretenimiento o de formación"*, lo que supone, en el litigio al que se refiere la sentencia del TJUE, *"examinar si el servicio que se ofrece en el subdominio de videos tiene un contenido y una función autónomos con respecto a los de los artículos de prensa escrita del editor del periódico en línea"* (apartado 34), bien entendido que *"el hecho de que la oferta audiovisual de que se trate se encuentre en el dominio principal del sitio de Internet en cuestión o en un subdominio de éste no puede resultar determinante"* (apartado 35).

Sobre este punto, siguiendo los criterios que establece la sentencia del TJUE (apartado 36), consideramos que la información que ofrece la página web de la LNFP, sobre las distintas competiciones (La Liga Santander, La Liga SmartBank, Fútbol Femenino), noticias o estadísticas, no se vinculan con las secuencias de videos y los videos en cuestión son accesibles y pueden visualizarse al margen de la consulta de otros contenidos de la página web, por lo que el contenido y la función pueden considerarse autónomos, lo que lleva a la conclusión de que el servicio que la LNFP ofrece en la página de videos ha de quedar incluido en el ámbito de aplicación de la LGCA.

Aceptado, de acuerdo con lo razonado, que el contenido audiovisual a que nos venimos refiriendo se ajusta al concepto de catálogo de programas del artículo 2, apartados 6.a) y 11, de la LGCA, no parece que suscite dudas que la LNFP ejerce la dirección editorial o control efectivo sobre la selección de los programas y contenidos y su organización en el catálogo de programas ofrecido al público en su página web.

Además, como señalan la sentencia impugnada, la resolución sancionadora de la CNMC y -de forma más extensa- la propuesta de resolución del expediente disciplinario, en la página web oficial de la LNFP están publicadas las bases para la solicitud de ofertas para la comercialización de derechos de explotación de contenidos audiovisuales en abierto y bajo demanda, de las temporadas 2016/2017 a 2018/2019, en las que son reiteradas las referencias al *"Canal Liga TV"*, y así, en el lote 6, se describe como derecho principal un derecho de opción a

«(i) emitir en exclusiva en cualquier plataforma de pago...el Canal Liga TV producido por La Liga (emisión 24x7), que incluiría entre otros contenidos futbolísticos (informativos, divulgativos, documentales, archivos, etc): (a) los ocho (8) partidos restantes de cada jornada de Primera División en directo...[...]... En caso de optar por el Canal Liga TV, el mismo se ofrece enteramente editado y con todo su contenido, de forma similar a los canales temáticos que ya distribuyen las compañías de contenidos mayor...[...]...A efectos aclaratorios, el Canal Liga TV incluirá contenidos publicitarios de conformidad con la legislación vigente. A este respecto, el Adjudicatario dispondrá de un espacio un una duración máxima de un minuto y medio (90") por horade emisión para la autopromoción de los contenidos de su plataforma o para emisión de publicidad, siempre que no entre en colisión con los patrocinadores principales de La Liga".»

Por otro lado, y como advierte la abogada del Estado en su escrito de oposición, la Liga Nacional de Fútbol Profesional está inscrita en el Registro estatal de prestadores de servicios de comunicación audiovisual, de la Secretaría de Estado para el Avance Digital, como prestador de un servicio lineal y otro no lineal (a petición / video on demand / catch-up) de comunicación audiovisual.

La disposición adicional 7ª de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, encomendó al Ministerio de Industria, Energía y Turismo la llevanza del citado Registro estatal de prestadores de servicios de comunicación audiovisual y de conformidad con el artículo 11 del Real Decreto 847/2015, de 28 de septiembre, por el que se regula dicho Registro, en el mismo serán inscritos, *"los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, de titularidad pública o privada, de ámbito estatal sometidos a la jurisdicción española."*

Los anteriores argumentos ponen de manifiesto, en criterio de esta Sala, que la LNFP reúne la condición de prestador del servicio de comunicación audiovisual, en los términos definidos por el artículo 2.1 de la LGCA.

Además, la sentencia impugnada y la resolución sancionadora resaltan que la LNFP une a esa condición de prestador del servicio de comunicación audiovisual, la de organizadora del acontecimiento deportivo y comercializadora de los derechos audiovisuales.

Así resulta del Real Decreto-ley 5/2015, de 30 de abril, de medidas urgentes en relación con la comercialización de los derechos de explotación de contenidos audiovisuales de las competiciones de fútbol profesional, que en su artículo 2, apartados 1 y 2, reconoce la titularidad de los derechos audiovisuales derivados de la retransmisión de los encuentros de fútbol a los clubes o entidades participantes en la correspondiente competición, y al mismo tiempo establece que la participación en una competición oficial de fútbol profesional conlleva la cesión por los indicados titulares de las facultades de su comercialización conjunta a las entidades



organizadoras, es decir, en lo que interesa a este recurso, a la Liga Nacional de Fútbol Profesional, en el caso del Campeonato Nacional de Liga de Primera y Segunda División, estando a su vez la LNFP obligada a comercializar esos derechos cedidos.

En esta condición de organizadora del evento deportivo y cesionaria de los derechos audiovisuales, la LNFP asume, de acuerdo con el artículo 19.5 de la LGCA, la responsabilidad de garantizar el acceso de los demás prestadores de servicios de comunicación audiovisual en los términos que define el apartado 3 del citado texto legal.

En relación con la cuestión que tratamos, la parte recurrente parece admitir en su escrito de interposición del recurso que ciertas actividades que desarrolla podrían subsumirse, al menos a meros efectos dialécticos, en el concepto de prestador del servicio de comunicación audiovisual que define el artículo 2.1 de la LGCA, si bien alega que los hechos que dan lugar al expediente sancionador, relativos a la acreditación de medios audiovisuales para el acceso a los estadios en los que se disputan los partidos del campeonato nacional de liga, no tienen relación con la prestación de un servicio de comunicación audiovisual.

La Sala no comparte la tesis de la parte recurrente, pues considera que en la conducta objeto de reproche disciplinario, relativa a la acreditación para el acceso a los estadios, no puede dissociarse la condición de prestador del servicio de comunicación audiovisual de la de organizador del acontecimiento deportivo. Como indica la abogada del Estado en su contestación, la LNFP tiene grandes incentivos en limitar el acceso a los estadios, que controla como organizadora, pues es obvio que cuando la LNFP limita ese derecho a los medios de comunicación está protegiendo el valor comercial de los derechos que licita y de los contenidos audiovisuales que emite.

Al tratar del segundo motivo de impugnación examinaremos con mayor detalle la conducta imputada a la LNFP, que resumidamente consistió en una limitación a una cadena de televisión (Mediaset) del derecho de acceso a las zonas autorizadas de los estadios en el que se celebraban unos partidos de fútbol, que el artículo 19.3 LGCA reconoce a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, de forma que dicha limitación no deja otra alternativa al prestador a quien se le impidió el acceso a los estadios, si quiere informar a sus espectadores del acontecimiento deportivo, que la de emitir el breve resumen informativo que la LNFP ofrece a los operadores que lo solicitan.

En suma, de acuerdo con lo razonado, al reunir la LNFP la condición de prestador del servicio de comunicación audiovisual en los términos exigidos por el artículo 61.1 de la LGCA, entendemos que la sentencia impugnada no ha infringido el citado precepto, ni los principios de legalidad y tipicidad del procedimiento sancionador.

TERCERO.- Sobre el derecho de acceso a los estadios reconocido por el artículo 19.3 de la LGCA.

Alega la parte recurrente que la sentencia impugnada infringe el artículo 19.3 LGCA al confirmar una interpretación de la CNMC incorrecta y no ajustada a derecho sobre el derecho de acceso a los estadios. Señala la LNFP que el artículo 19.3 de la LGCA reconoce el acceso a los estadios, en la zona autorizada, pero sin especificar en qué condiciones, habiendo quedado acreditado que Mediaset o cualquier otro operador audiovisual han podido acceder a los estadios, en la zona de prensa y zona mixta, y lo que cuestiona es que el derecho de acceso lleve necesariamente aparejado el derecho adicional de grabación de breves resúmenes informativos, que no puede confundirse con el derecho que otorga el artículo 19.3 LCA "a la emisión de un breve resumen informativo", siendo la interpretación de la que discrepa contraria a la Directiva Audiovisual, a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y a la jurisprudencia nacional.

1.- Los hechos declarados probados en la sentencia impugnada.

Para examinar las cuestiones que plantea la parte recurrente en este motivo debemos partir de los hechos que la sentencia impugnada tuvo por acreditados:

La sentencia impugnada (FD 5º) recuerda que la LNFP fue imputada por la vulneración de lo dispuesto en el art. 19.3 de la LGCA en relación con la resolución de la CNMC de 14 de enero de 2016, en lo que se refiere a la limitación del acceso a los estadios impuesta por La Liga a Mediaset en las jornadas 24 (días 24, 25 y 26 de febrero de 2017), y 25 (días 28 de febrero, 1 y 2 de marzo) de la Liga Santander (primera división) y jornada 27 de la Liga 1/2/3 (segunda división).

En relación con dicha imputación, la sentencia recurrida declaró con la condición de hechos probados:

«Resulta un hecho no discutido por las partes que, en las citadas jornadas de liga, la parte actora impidió el acceso a una de las cámaras al terreno de juego de Mediaset, permitiendo, tan sólo, captar imágenes en la sala de prensa y en la zona mixta.»



Asumiendo, como no puede ser de otra forma en un recurso de casación, la narración fáctica de la sentencia de instancia, conviene hacer una referencia a los escritos dirigidos por la LNFP a Mediaset, en relación con los hechos enjuiciados, que no solo expresan la prohibición por la LNFP de acceso de Mediaset a los estadios de fútbol, sino también las razones de la decisión.

Las comunicaciones a que nos referimos, que están recogidas en la resolución sancionadora de la CNMC y no han sido cuestionadas en la instancia, son las siguientes:

El correo de la LNFP de 23 de febrero de 2017:

«En virtud de lo estipulado en nuestra anterior comunicación de fecha 17 de febrero y tras el uso indebido y reiterativo de imágenes de LaLiga que están llevado a cabo tanto en su programación lineal como en sus entornos digitales, nos dirigimos a ustedes por medio de la presente, con el objeto de comunicarles nuestra negativa a darles acceso a un operador de cámara con la finalidad de captar imágenes de juego de los partidos correspondientes a la vigésimo cuarta jornada de LaLiga Santander y la vigésima séptima jornada de LaLiga 1/2/3. Sin perjuicio de lo cual y atendiendo a lo establecido en la Resolución de la CNMC de fecha 14 de enero de 2016, LaLiga les dará acceso al breve resumen informativo que LaLiga ofrece a los operadores que lo solicitan.»

En su posterior escrito de 27 de febrero de 2017, la LNFP indica lo siguiente:

«En suma, LALIGA se ha visto abocada a adoptar una medida absolutamente justificada y proporcionada para detener los incumplimientos palmarios y obscenos del artículo 19.3 LGCA y de la Resolución de 14 de enero de 2016 por parte de MEDIASET. LALIGA ha negado a MEDIASET la grabación de imágenes de juego con sus cámaras ENG en vista de su uso palmariamente ilegal y su afectación al normal desarrollo de la competición deportiva. Pero LALIGA ha acreditado a MEDIASET para acceder a los estadios, realizar grabaciones en sala de prensa y zona mixta y le ha proporcionado imágenes del juego para ser emitidas en informativos de carácter general conforme a lo dispuesto en el artículo 19.3 LGCA.»

La LNFP volvió a remitir un correo a Mediaset el día 28 de febrero de 2017, con el siguiente contenido:

«En virtud de lo estipulado en nuestra anterior comunicación de fecha 17 de febrero y tras el uso indebido y reiterado de imágenes de LaLiga que están llevando a cabo tanto en su programación lineal como en sus entornos digitales, no dirigimos a ustedes por medio de la presente, con el objeto de comunicarles nuestra negativa a darles acceso a un operador de cámara con la finalidad de captar imágenes de juego de los partidos correspondientes a la vigésimo quinta jornada de LaLiga Santander. Sin perjuicio de lo cual y atendiendo a lo establecido en la Resolución de la CNMC de fecha 14 de enero de 2016, LaLiga les dará acceso al breve resumen informativo que LaLiga ofrece a los operadores que lo solicitan.»

De todo lo anterior, resultan las conclusiones siguientes:

- 1) La LNFP fue sancionada por los hechos que la sentencia de la AN declaró probados, esto es, por impedir en las fechas que se han indicado " el acceso a una de las cámaras al terreno de juego de Mediaset, permitiendo, tan sólo, captar imágenes en la sala de prensa y en la zona mixta."
- 2) Las razones de esa prohibición de acceso, según las manifestaciones de la misma LNFP en los escritos dirigidos a Mediaset, fueron el uso que la LNFP calificó de "indebido y reiterado de imágenes" y "los incumplimientos palmarios y obscenos" del artículo 19.3 LGCA" y de la resolución de la CNMC por parte de MEDIASET.

2.- El artículo 19.3 de la LGCA.

El artículo 19.3 de la LGCA, en la redacción dada por la disposición final 1 del Real Decreto-ley 5/2015, de 30 de abril, aplicable a los hechos enjuiciados, dispone lo siguiente:

«El derecho de emisión en exclusiva no puede limitar el derecho a la información de los ciudadanos. Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual que hayan contratado en exclusiva la emisión de un acontecimiento de interés general para la sociedad deben permitir a los restantes prestadores la emisión de un breve resumen informativo en condiciones razonables, objetivas y no discriminatorias. Este servicio se utilizará únicamente para programas de información general y sólo podrá utilizarse en los servicios de comunicación audiovisual a petición si el mismo prestador del servicio de comunicación ofrece el mismo programa en diferido.

No será exigible contraprestación alguna cuando el resumen informativo sobre un acontecimiento, conjunto unitario de acontecimientos o competición deportiva se emita en un informativo de carácter general, en diferido y con una duración inferior a noventa segundos. La excepción de contraprestación no incluye, sin embargo, los gastos necesarios para facilitar la elaboración del resumen informativo. Durante la emisión del resumen deberá garantizarse la aparición permanente del logotipo o marca comercial de la entidad organizadora y del patrocinador principal de la competición.

Los prestadores del servicio de comunicación audiovisual pueden acceder, en la zona autorizada, a los espacios en los que se celebre tal acontecimiento.»

3.- La interpretación del artículo 19.3 LGCA por el acuerdo de la CNMC de 14 de enero de 2016 y por las sentencias de la Audiencia Nacional y de esta Sala desistimatorias de los recursos de la LNFP.

Ya hemos indicado con anterioridad que la CNMC adoptó el acuerdo, de fecha 14 de enero de 2016, de resolución del conflicto iniciado por Mediaset contra la LNFP, en relación con diversas cuestiones relacionadas con el artículo 19.3 LGCA, entre ellas el derecho de acceso a los estadios de fútbol sobre el que se debate en este recurso de casación.

La intervención de la CNMC en la resolución del conflicto se produjo en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 12.1.e) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que señala que:

1. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia resolverá los conflictos que le sean planteados por los operadores económicos en los siguientes casos:

[...]

e) En el mercado de comunicación audiovisual, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia resolverá los siguientes conflictos:

1.º Los conflictos que se susciten entre los agentes intervinientes en los mercados de comunicación audiovisual sobre materias en las que la Comisión tenga atribuida competencia.

En la parte dispositiva del acuerdo de la CNMC de 14 de enero de 2016 quedan claras las cuestiones que se discuten en el presente recurso: i) por un lado, que el artículo 19.3 de la LGCA imponía a la LNFP el deber de garantizar a Mediaset el acceso a la zona autorizada de los estadios en los que se desarrollaban los partidos de fútbol, y ii) por otro lado, que el breve resumen informativo de 90 segundos de duración, a que se refiere el artículo 19.3 de la LGCA, se identifica con cada evento o acontecimiento individualmente considerado y no con cada jornada o con cada día de competición en cada jornada del campeonato nacional de liga, con las limitaciones que la propia resolución de la CNMC establece.

Así resulta de los apartados segundo y cuarto de la resolución de la CNMC de 14 de enero de 2016.

«Segundo.- La LIGA NACIONAL DE FÚTBOL PROFESIONAL debe garantizar el acceso de MEDIASET ESPAÑA COMUNICACIÓN, S.A., en la zona autorizada, a los espacios en los que se celebre el acontecimiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 19.3 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual .

[...]

Cuarto.- El breve resumen informativo al que se refiere el artículo 19.3 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, en relación con el campeonato de fútbol nacional, se identifica con cada evento o acontecimiento individualmente considerado con independencia de que se encuadre o no en una competición deportiva o en un conjunto unitario de eventos. Por tanto, sobre cada partido de la Liga Nacional de Fútbol Profesional se considera que 90 segundos es un tiempo suficiente y adecuado para asegurar el derecho a la información de los ciudadanos.

El derecho de uso de estos breves resúmenes informativos sin contraprestación amparados por el derecho de información del artículo 19.3 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual caduca a las 24 horas desde la finalización del partido.

Dentro de este periodo de caducidad de 24 horas, los medios de comunicación solo podrán utilizar las imágenes de los partidos en 2 informativos de carácter general.»

Además, en relación con la vía para la efectividad de los derechos reconocidos por el artículo 19.3 de la LGCA, la resolución de la CNMC de 14 de enero de 2016 señaló que corresponde a los medios de comunicación la elección del modo de ejercicio del derecho a la emisión del breve resumen informativo (FJ 4º, páginas 24/25):

«A este respecto, como se ha indicado anteriormente, la DSCA al introducir el derecho de emisión de los breves resúmenes informativos establecía dos posibilidades para que cada Estado Miembro incorporara dicha previsión a su normativa nacional. Así, podía garantizarse el derecho de acceso a la señal de emisión y el derecho de acceso a los estadios para que cada prestador tomara sus propias imágenes. La LGCA haincorporado ambas posibilidades a sus disposiciones, en concreto, en el artículo 19 siendo elección del medio de comunicación la elección del modo de ejercicio de este derecho.»



Debe resaltarse que esta resolución de la CNMC sobre la interpretación del artículo 19.3 de la LGCA, de 14 de enero de 2016, era perfectamente conocida por la LNFP en el momento de llevar a cabo la conducta sancionada, de denegación de acceso a Mediaset a la zona autorizada de los estadios de fútbol, en unos partidos de fútbol que se celebraron en diversas fechas de los meses de febrero y marzo de 2017, pues había tenido intervención en el expediente administrativo seguido para la resolución del conflicto promovido por Mediaset.

La LNFP hizo valer las razones de su desacuerdo con esta interpretación del artículo 19.3 de la LGCA en la impugnación jurisdiccional del acuerdo de resolución del conflicto de la CNMC, y ya hemos indicado en esta sentencia que el recurso contencioso administrativo de la LNFP fue desestimado por sentencia de la Sala de este orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional y que el recurso de casación de la LNFP contra dicha sentencia fue también desestimado por sentencia de este Tribunal Supremo antes citada, de fecha de 20 de diciembre de 2019 (recurso 7076/2018).

Reiterando ahora la interpretación del artículo 19.3 de la LGCA de nuestra sentencia precedente, cabe añadir que si el precepto reconoce a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual el derecho de acceso a los espacios en los que se celebre un acontecimiento deportivo, en la zona autorizada, tal acceso debe ser obviamente para que estos medios puedan desarrollar sus funciones de comunicación audiovisual, mediante la grabación y emisión de contenidos de esas características, en la forma del breve resumen informativo a que se refiere el párrafo primero del mismo artículo 19.3 de la LGCA, que podrá ser emitido en los términos y condiciones que resultan del propio precepto y de su interpretación por la resolución de la CNMC que resolvió el conflicto entre la LNFP y Mediaset.

4.- Sobre el sentido absoluto o limitado del derecho a la emisión de un breve resumen informativo.

La parte recurrente no niega los hechos que la resolución sancionadora de la CNMC y la sentencia impugnada declararon probados, sino que su defensa se basa en que ambas, la resolución de la CNMC y la sentencia recurrida, mantienen una interpretación extensiva de la LGCA, que considera que dicho texto legal protege el derecho a acceder al espacio donde se celebran los acontecimientos de interés general, como un partido de fútbol, y que cualquier limitación a ese acceso por parte de la LNFP supondría una vulneración del artículo 19.3 LGCA.

Alega al respecto la LNFP que el párrafo 3º del artículo 19.3 LGCA permite a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual acceder a la zona autorizada de los estadios, pero sin especificar en qué condiciones, y ese acceso ha sido pacíficamente reconocido por la LNFP, y Mediaset pudo, en todo momento, acceder a la zona de prensa y zona mixta.

Lo que cuestiona la LNFP es el alcance de ese derecho de acceso y que necesariamente lleve aparejado un derecho adicional, como es la grabación de breves resúmenes informativos y que deba respetarse en términos absolutos, lo que considera contrario a la literalidad de la Directiva Audiovisual.

La Sala no comparte las anteriores críticas a la sentencia impugnada y a la resolución sancionadora de la CNMC, ni considera que dichas resoluciones mantengan una interpretación del derecho de acceso a los estadios y de emisión de un breve resumen informativo en los términos absolutos que aprecia la parte recurrente.

i) La interpretación del artículo 19.3 de la LGCA por la sentencia impugnada y la resolución de la CNMC no es contraria a la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010 (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), cuyo artículo 15 dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros velarán por que, a efectos de la emisión de breves resúmenes informativos, cualquier organismo de radiodifusión televisiva establecido en la Unión tenga acceso, en condiciones justas, razonables y no discriminatorias, a acontecimientos de gran interés público transmitidos en exclusiva por un organismo de radiodifusión televisiva bajo su jurisdicción.

[...]

3. Los Estados miembros velarán por que se garantice dicho acceso, permitiendo para ello a los organismos de radiodifusión televisiva seleccionar libremente extractos breves procedentes de la señal emitida por el organismo de radiodifusión televisiva transmisor indicando, a menos que resulte imposible por razones prácticas, como mínimo su origen.

4. Como alternativa al apartado 3, los Estados miembros podrán establecer un sistema equivalente que logre el acceso por otros medios, en condiciones justas, razonables y no discriminatorias.



5. Los extractos breves se utilizarán únicamente para programas de información general y solo podrán utilizarse en los servicios de comunicación audiovisual a petición si el mismo prestador del servicio de comunicación ofrece el mismo programa en diferido.

6. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 1 a 5, los Estados miembros velarán por que, de conformidad con sus ordenamientos y prácticas jurídicas, se determinen las modalidades y las condiciones relativas a la prestación de dichos extractos breves, en particular con respecto a cualesquiera acuerdos de contraprestación, la longitud máxima de los extractos breves y los límites de tiempo en lo que se refiere a su transmisión. Cuando se haya previsto una contraprestación por ellos, esta no superará los costes adicionales en los que se haya incurrido directamente por prestar el acceso.»

Por tanto, el sistema de acceso diseñado por la Directiva atribuye a los Estados miembros el establecimiento y desarrollo, en su respectivos ordenamientos nacionales, de las modalidades y condiciones del derecho de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual a la emisión de breves resúmenes informativos de los acontecimientos de gran interés público, transmitidos en exclusiva por un organismo de radiodifusión televisiva, que puede garantizarse mediante el acceso a los acontecimientos de interés público (apartado 1) o a la señal emitida por el organismo de radiodifusión televisiva que ostente los derechos en exclusiva (apartado 3), desarrollo que en nuestro derecho llevó a efecto el artículo 19.3 de la LGCA, de conformidad con las previsiones de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual.

ii) La jurisprudencia de este Tribunal Supremo no contempla el derecho de información de acontecimientos de interés general de la forma absoluta, sino limitada, y en este sentido, es de cita obligada la sentencia de la Sala Primera, de 15 de octubre de 2008 (recurso 2232/2005), que distinguía entre el derecho de información como derecho constitucionalmente protegido del derecho a la información "de calidad", señalando que únicamente debe ser considerado como digno de protección "el derecho de los medios a obtener la información necesaria para poder conformar la noticia en su contenido mínimo razonable".

iii) Es relevante en este recurso la forma en la que la propia LNFP venía reconociendo a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual el derecho de acceso a los estadios de fútbol, tanto con anterioridad como después de las fechas de prohibición del derecho de acceso a Mediaset, en los meses de febrero y marzo de 2007.

Este acceso a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, limitado a determinadas zonas autorizadas con visión del terreno de juego y con una cámara de grabación de imágenes de características especiales (cámara ENG), está reconocido por los Reglamentos para la Retransmisión Televisiva aprobados por la Asamblea de la propia Liga Nacional de Fútbol Profesional de la LNFP, citados por la abogada del Estado en su contestación.

El Reglamento para la Retransmisión Televisiva a partir de la temporada 2016/17, que era el reglamento vigente en las fechas de las prohibiciones de acceso de la LNFP a Mediaset, reconocía en su apartado 7.1 a las televisiones nacionales sin derechos exclusivos el acceso a los estadios, en observación del derecho a la información establecido por la Ley 7/2010 y el Real Decreto-ley D-ley 5/2015, en la forma siguiente:

«En caso de que las operadoras sin derechos soliciten el acceso al campo con cámaras solo se les permitirá acceso a la zona asignada en el terreno de juego quince minutos antes del inicio del partido. Únicamente el operador de cámara podrá acceder al terreno de juego (en caso de que le acompañara un redactor/a este será ubicado en el pupitre de prensa que le sea asignado, si hubiese disponibilidad). Así mismo deberán abandonar el terreno de juego cinco minutos después del fin del encuentro. »

En concreto, sobre la ubicación de las cámaras durante el partido de las televisiones sin derechos exclusivos, el apartado 7.3.2 del Reglamento para la Retransmisión Televisiva de la LNFP establecía lo siguiente:

«Las televisiones sin derechos, en caso de que así lo soliciten y en cumplimiento al derecho a la información, podrán acceder con una cámara ENG.

Dichas cámaras se ubicarán en la posición identificada para dicho fin en cada estadio y nunca interferirán con las posiciones de las televisiones con derechos. Normalmente dicha zona suele asignarse detrás de las porterías, en el lado alejado de la grada de donde está la cámara principal.»

En la misma forma, el Reglamento para la Retransmisión Televisiva de la LNFP posterior a la prohibición de acceso a Mediaset, aprobado por la Asamblea General Extraordinaria el 21 de marzo de 2018 y aprobado definitivamente por la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes en su sesión del día 26 de julio de 2018, vigente a partir del inicio de la competición oficial de la temporada 2018/2019, establecía lo siguiente sobre la cuestión que tratamos del acceso de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual a los estadios:



«Los prestadores de servicios audiovisuales sin derechos, en caso de que así lo soliciten y en cumplimiento al derecho a la información, podrán acceder al estadio con una cámara ENG.

Dichas cámaras se ubicarán en la posición identificada como zona autorizada para dicho fin en cada estadio y nunca interferirán con las posiciones de los operadores con derechos.

La Liga establecerá el espacio habilitado para la colocación de los prestadores de servicios audiovisuales sin derechos, atendiendo a la configuración y particularidades de cada estadio. Los prestadores de servicios audiovisuales sin derechos fijarán su posición en la zona autorizada delimitada para su tipología no pudiendo modificar su emplazamiento ni deambular por el estadio. Las posiciones de cámara en zona autorizada permitirán la cobertura total del terreno de juego, así como su grabación estará salvaguardada de posibles interferencias de espectadores.»

Por tanto, la propia parte recurrente reconoce sin dificultad, en los Reglamentos para la Retransmisión Televisiva a que hemos hecho referencia, el contenido del derecho de acceso a los estadios que parece poner en cuestión en este recurso, que comprende el acceso de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual sin derechos exclusivos a las zonas autorizadas del terreno de juego, con cámaras ENG, para la grabación de imágenes del partido de fútbol.

iv) La sentencia impugnada y la resolución sancionadora de la CNMC no contemplan el derecho a la emisión de un breve resumen informativo como un derecho absoluto o de contenido ilimitado, como sostiene la parte recurrente, sino que consideran que se trata de un derecho sujeto en su ejercicio a las limitaciones que estableció el acuerdo de la CNMC de 14 de enero de 2016, que resolvió el conflicto entre Mediaset y la LNFP.

Con anterioridad hemos transcrito los apartados 3º y 4º de la parte dispositiva de la citada resolución de la CNMC, en el que se imponen a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual las siguientes limitaciones al derecho de emisión de un breve resumen informativo: a) el resumen informativo tiene una duración máxima de 90 segundos por cada partido de la LNFP, que se considera que es tiempo suficiente y adecuado para asegurar el derecho a la información de los ciudadanos, b) el derecho de uso de estos breves resúmenes informativos tiene un plazo de caducidad que concluye a las 24 horas desde la finalización del partido, c) dentro de ese plazo de caducidad de

24 horas, las imágenes de los breves resúmenes informativos solo podrán utilizarse en informativos de carácter general y d) solo podrán emitirse esas imágenes en el plazo de caducidad indicado en 2 informativos de carácter general.

5.- Sobre la armonización del derecho a la información y el derecho a la propiedad privada y a la libertad de empresa en la jurisprudencia de esta Sala.

Esta Sala ya se ha pronunciado sobre la compatibilidad entre el derecho a la información y el derecho a la propiedad privada y la libertad de empresa, reconocidos en los artículos 20, 33 y 38 CE, en su sentencia de 20 de diciembre de 2019 (recurso 7076/2018), ya antes citada, que se pronunció en sentido contrario a las pretensiones de la LNFP frente al acuerdo de la CNMC de 14 de enero de 2016, de resolución del conflicto entre Mediaset y a LNFP, en un asunto relacionado con los sujetos intervinientes en los hechos y las materias que hemos abordado en este recurso, en relación con el derecho de acceso y la interpretación del artículo 19.3 LGCA, por lo que debemos en este momento reiterar lo entonces razonado.

«Finalmente, insiste la recurrente en considerar que el artículo 19.3 LGCA lesiona los derechos de propiedad y libertad de empresa, ex artículos 33 y 38 CE en cuanto perjudica gravemente la facultad de la Liga de comercializar contenidos audiovisuales y no respeta la necesaria armonía que propugna el TS, TC y TJUE entre los reseñados derechos a la información y a la libertad de empresa e información, al producirse, en su opinión, un beneficio desmesurado para los medios audiovisuales sin derechos que emiten los breves resúmenes informativos en contraposición con los perjuicios económicos a La Liga, entendiéndose excesiva la duración.

Pues bien, es incuestionable que los clubs de fútbol y los organizadores de las competiciones deportivas tienen el derecho a la explotación económica de los acontecimientos que ellos generan, entre los que se encuentran la retransmisión de los partidos de fútbol. Se reconoce en la Directiva UE 2010/13 y a nivel nacional primero en la Ley 21/1997 y posteriormente en la vigente ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual, a la que nos hemos referido. Se regula en dicha normativa la comercialización de la emisión exclusiva de los derechos de retransmisión televisivos desde una perspectiva patrimonial y jurídica, y la explotación comercial de las retransmisiones televisivas o radiofónicas de diversos acontecimientos deportivos.

Respecto al derecho de propiedad, el Tribunal Constitucional ha señalado poniendo en estrecha conexión los tres apartados del artículo 33 Ce "que la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo,



como un conjunto de derechos y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está llamada a cumplir. Por ello, la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo (STC 2014/2004, de 18 de noviembre , FJ 5, entre otras) y que "corresponde al legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, respetando siempre el contenido esencial del derecho, entendido como reconocibilidad de cada derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable", le corresponde al legislador delimitar el contenido de los derechos dominicales pero el límite lo encontraría "a los efectos de la aplicación del artículo 33.3 CE en el contenido esencial, eso es, no sobrepasar las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone que resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho" (STC 170/1989, de 19 de octubre , FJ.8) y ha declarado que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales no puede desconocer el contenido esencial de los mismos, pues en este caso se produciría una privación o supresión del mismo, que aun cuando acordada por una norma de carácter general se traduciría en despojo de situaciones jurídicas individualizadas no tolerado por la Constitución, salvo que medie la indemnización correspondiente (STC 227/1988, de 29 de noviembre).

El derecho de propiedad y de libertad de empresa, limitado por la dicción del artículo en liza, no resulta afectado de forma desproporcionada ni la emisión sin retribución sería un inconveniente desmesurado, en atención a que la Liga puede comercializar los derechos de explotación de los contenidos audiovisuales del Campeonato Nacional de Liga de Primera y Segunda División, sin perjuicio de que pueda incidir en el valor de las ofertas lo dispuesto en la propia Ley.

Es la propia LGCA la que permite el acceso a los estadios para elaborar los breves resúmenes informativos y responde a la primacía declarada del derecho a la información en la forma y con la configuración de breves resúmenes y ello no implica - ni se ha acreditado- una limitación desproporcionada de los derechos de La Liga, titular de los derechos de explotación, de una parte esencial de su aprovechamiento económico y por ende, del contenido patrimonial de este derecho y de su posibilidad de contratar los derechos de retransmisión en favor de una o varias emisoras. La aludida Sentencia del TJUE de 22 de febrero (sic) de 2015 que resuelve la cuestión prejudicial sobre el artículo 15 de la Directiva declara que la emisión de breves resúmenes de acontecimientos de interés público es válido y conforme a la Carta Europea de Derechos Fundamentales y reconoce que si bien los derechos de emisión tienen un valor patrimonial y no son meras expectativas concluye que es lícito que el legislador pueda adoptar normas que restrinjan la libertad de empresa y que la ponderación de los derechos e intereses en conflicto da prioridad a la información en atención al equilibrio existente, puesto que la Directiva contempla que solo pueden emitirse estos resúmenes en programas de interés general, con limitación de 90 segundos e indicación de su origen.

En esta línea, el artículo 19.3 LGCA parte de la premisa de que concurre un interés general en el acceso al público de la información y de que los medios de comunicación tienen derecho a informar mínimamente sobre tales acontecimientos, de modo que las limitaciones y obligaciones que se imponen ex lege a los clubs de fútbol, que deben permitir a los medios de comunicación el acceso a los estadios para la retransmisión de los breves resúmenes informativos de los eventos deportivos privados. Esta previsión que se incluyó ya en la Ley 21/1997 -en diferentes términos- fue avalada por el Tribunal Constitucional en su STC 112/2016, de 5 de abril , que reconoce el interés general en el ámbito de las retransmisiones deportivas.

En fin, el precepto cuestionado y la interpretación que del mismo realiza la CNMC supera el juicio de proporcionalidad, dado que el acceso y difusión de la información relativa al evento deportivo se satisface de forma adecuada y proporcionada al poner a disposición del público un conocimiento de lo acaecido en cada partido con un mínimo contenido, haciendo posible la transmisión de la información y permite compatibilizar el interés general con la explotación de los derechos de retransmisión que ostentan sus titulares. No se advierte un exceso en el contenido informativo en la medida que obedece al mínimo imprescindible para poder configurar o presentar la información y no cabe entender que los derechos de propiedad y a la libertad de empresa ex artículos 33 y 38 CE se vean restringidos más allá de lo necesario y razonable, ni que se genere un perjuicio innecesario o excesivo a la Liga actora, sin que se haya acreditado a través de datos u otros elementos objetivos la supuesta desproporción o desequilibrio en los derechos de explotación comercial que ostenta La Liga Nacional de Fútbol.

Así lo apuntamos ya en el Auto de fecha 23 de Abril de 2018 (RC 1126/2015) en el que dijimos que, en el ámbito de las retransmisiones televisivas se compatibiliza la comercialización en exclusiva con el derecho de información



de los restantes operadores, permitiéndoles la emisión de un breve resumen informativo que podrá utilizarse únicamente para programas de información general, sin que por ello se haya considerado lesionado el derecho de información.»

6.- Conclusión.

De acuerdo con lo que llevamos razonado, la Sala considera que la LNFP incurrió en la conducta infractora descrita en el artículo 58.9 de la LGCA, consistente en incumplir el deber de permitir a un prestador del servicio de comunicación audiovisual (Mediaset), la emisión de un breve resumen informativo, en los términos y con las condiciones establecidas por el artículo 19 en su apartado 3 de la LGCA.

Dicho incumplimiento se materializó en la prohibición de la LNFP a Mediaset de acceder, en los partidos de las fechas de febrero y marzo de 2017 que antes se han dicho, a la zona autorizada del campo de juego de los estadios con una cámara para grabar imágenes del partido a los efectos de emisión de un breve resumen informativo, lo que resulta contrario al artículo 19.3 de la LGCA en la interpretación efectuada por la CNMC en su acuerdo de 14 de enero de 2016, que ha sido confirmado en vía jurisdiccional por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional y por este Tribunal Supremo, así como contrario también a las reglas establecidas por la propia LNFP en sus Reglamentos para la Retransmisión Televisiva.

Procede, por tanto, declarar no haber lugar al presente recurso de casación.

CUARTO.- Sobre la fijación de criterios interpretativos en respuesta a las cuestiones que presentan interés casacional de acuerdo con el auto de admisión del recurso.

La respuesta a las cuestiones que presentan interés casacional para la formación de jurisprudencia, expuestas por el auto de admisión del recurso de casación, que quedaron reproducidas en los antecedentes de hecho de esta sentencia, se deducen de los razonamientos efectuados en los fundamentos jurídicos precedentes.

(i) En cuanto a la cuestión de si la responsabilidad por la comisión de una infracción tipificada en el artículo 58 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual (consistente en el incumplimiento de decisiones y resoluciones de la CNMC) se contrae a los sujetos previstos en el artículo 61 del mismo texto legal, o si aquélla puede extenderse a otros sujetos o agentes intervinientes en el mercado audiovisual que realizan actividades instrumentales respecto de la prestación del servicio de comunicación, debe advertirse el error de planteamiento de la cuestión, por la cita entre paréntesis que se hace en la formulación de la pregunta, ya que si bien el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador apreció dos posibles incumplimientos que podían tener encaje en dos infracciones graves tipificadas en el artículo 58 de la LGCA: i) el incumplimiento de las instrucciones y decisiones de la autoridad audiovisual (artículo 58.5 de la LGCA) y ii) el incumplimiento del deber de permitir a los restantes prestadores la emisión de un breve resumen informativo, en los términos y con las condiciones establecidas por el artículo 19, en su apartado 3 (artículo 58.9 de la LGCA), sin embargo, la resolución sancionadora de la CNMC que puso fin al expediente, a fin de no incurrir en una vulneración del principio de non bis in idem, optó por sancionar únicamente el incumplimiento del artículo 19.3 de la LGCA (último párrafo, FD IV, página 17 de la resolución de la CNMC).

Hecha la anterior salvedad, la LNFP puede ser sujeto responsable de las infracciones graves que describe el artículo 58 de la LGCA, porque en el presente caso, según se ha explicado en el FD segundo de esta sentencia, cumple la exigencia del artículo 61.1 del mismo texto legal de ser un prestador del servicio de comunicación audiovisual, de acuerdo con la definición del artículo 2.1 de la LGCA.

(ii) En cuanto a la interpretación del artículo 19.3, tercer párrafo, de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual, a fin de delimitar el alcance de la previsión de acceso de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual a la zona autorizada de los espacios en los que se celebra el acontecimiento deportivo de interés general, esta Sala interpreta que el acceso a que se refiere el tercer párrafo del artículo 19.3 de la LGCA implica la posibilidad de grabar contenidos audiovisuales del partido de fútbol desde la zona autorizada y que, sin perjuicio de otras áreas (zona mixta o sala de prensa), la zona autorizada debe permitir la cobertura del terreno de juego, en la forma prevista por el Reglamento para la Retransmisión Televisiva que se ha citado en esta sentencia, a fin de la emisión del breve resumen informativo en los términos y con los límites establecidos por la resolución de la CNMC de 14 de enero de 2016, de resolución del conflicto entre Mediaset y la LNFP.

QUINTO.- Costas.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Sala acuerda, en relación con las costas del presente recurso de casación, que cada parte abone las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.



FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero.- Fijar los criterios interpretativos expresados en el fundamento jurídico cuarto de esta sentencia.

Segundo.- Declarar no haber lugar al presente recurso de casación número 2563/2019, interpuesto por la Liga Nacional de Fútbol Profesional contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 15 de febrero de 2019 (recurso 445/2017).

Tercero.- No imponer las costas del recurso de casación a ninguna de las partes.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Eduardo Espín Templado D. José Manuel Bandrés Sánchez Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas D^a, M^a Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor D. Diego Córdoba Castroverde

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.