

por una parte, y la debida protección del menor, por otra. Conseguir este equilibrio sin menoscabo de los derechos del menor es una tarea encomendada a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, así como por la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC.

En ejercicio de las citadas competencias de regulación y supervisión sectorial, mediante Resolución CRITERIOS/DTSA/001/15 de 09 de julio de 2015 la Sala de Supervisión Regulatoria de esta Comisión aprobó los criterios orientadores para la calificación de contenidos audiovisuales, criterios que se encuentran publicados en la web oficial de la CNMC¹.

Segundo – Solicitud de revisión de oficio

Con fecha 30 de noviembre de 2020 tuvo entrada en el registro electrónico de esta Comisión una solicitud de revisión de oficio del artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) presentada por una persona física, para que se declare la nulidad del Anexo 1 de la Resolución DTSA/001/15 de 9 de julio de 2015 por la que se aprobaron los criterios orientadores para la calificación de contenidos audiovisuales, y para “prohibir totalmente la emisión de desnudez, actos sexuales, prostitución, sadomasoquismo, pedofilia y zoofilia en los medios de comunicación audiovisuales en horario infantil de 6:00 a 22:00 horas”.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. - Calificación del escrito

En el escrito presentado se solicita expresamente la declaración de nulidad del Anexo 1 de la Resolución DTSA/001/15 de 9 de julio de 2015, y también “prohibir totalmente la emisión de desnudez, actos sexuales, prostitución, sadomasoquismo, pedofilia y zoofilia en los medios de comunicación audiovisuales en horario infantil de 6:00 a 22:00 horas”.

1.1.- Respecto de la solicitud de declaración de nulidad del Anexo 1 de la Resolución DTSA/001/15 de 9 de julio de 2015, dicha petición figura tanto en la cabecera de la petición como en su página 24, formulada en los siguientes términos literales:

Atendiendo al Artículo 47.1 sobre Nulidad de pleno derecho de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas “Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”,

¹ <https://www.cnmc.es/node/333904>.

Se declaren nulos de pleno derecho los apartados referentes a la gradación de la calificación siguientes del subcapítulo 3.3 sobre Sexo del capítulo 3 sobre Contenidos potencialmente perjudiciales para la infancia del ANEXO I Criterios orientadores para la calificación de contenidos audiovisuales de la Resolución por la que aprueban los criterios orientadores para la calificación de contenidos audiovisuales, CRITERIOS/D TSA/001/15 de 9 de julio de 2015 de la Sala de Supervisión regulatoria de la Comisión Nacional de los mercados y la competencia.

El artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) regula, en su apartado 1, la revisión de actos administrativos nulos:

“Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.”

De acuerdo con este precepto, la revisión de actos nulos es una actuación que se sigue de oficio por parte de las Administraciones Públicas. No obstante, es posible que el interesado presente una solicitud al respecto, tal como ha sucedido en este caso. Dicha solicitud, no altera, sin embargo, la consideración de que la **revisión** se plantea en todo caso “*de oficio*” por parte de la Administración (tal como señala el precepto transcrito), en el sentido de que la Administración ha de considerar procedente la revisión (una vez realizada –en caso de que medie solicitud de interesado- la oportuna valoración de la solicitud presentada este respecto). Así lo ha señalado esta Comisión, por ejemplo, en su anterior Resolución R/AJ/042/20 de 19 de mayo de 2020².

Al tiempo de presentar su petición de revisión de oficio, ya se encuentra finalizado sobradamente el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo contra la disposición cuya declaración de nulidad se solicita. A este respecto, y teniendo en cuenta que la Resolución DTSA/001/15 de 9 de julio de 2015 puso fin a la vía administrativa, ha de entenderse que, de acuerdo con el citado artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la misma sería susceptible de revisión de oficio, siempre que concurriera causa de nulidad de pleno derecho. Ahora bien, la revisión de oficio, si bien es un cauce para obtener también la declaración de nulidad de un acto, implica la tramitación de un procedimiento diferente, y supone también, en última instancia, la posibilidad de obtener una tutela diferente, respecto del procedimiento, y respecto de los efectos, que son propios de los recursos administrativos³.

² <https://www.cnmec.es/node/382292>.

³ Si bien la solicitud de revisión de oficio del artículo 106 LPA puede presentarse incluso estando abierto el plazo de interposición de recurso contencioso-administrativo, una y otra vía tienen efectos diferentes, por lo que no pueden ser entendidas en puridad como alternativas de tipo equivalente, tal y como señala el Tribunal Supremo:

En cualquier caso, como se ha anticipado, esta revisión de actos administrativos, contemplada en el artículo 106 de la LPAC, se refiere a los casos en que concurran las causas de nulidad de pleno derecho, que están previstas en el artículo 47.1 de la LPAC.

En su solicitud de revisión de oficio, el solicitante menciona el artículo 47.1 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, y se refiere a la posible existencia de causas de nulidad de pleno derecho en la Resolución DTSA/001/15 de 9 de julio de 2015, concretamente a las previstas en los apartados a) y f) del precepto (lesión de derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional y actos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren derechos o facultades careciendo de requisitos esenciales para la adquisición).

2.2.- Por otra parte, respecto de la otra cuestión solicitada de modificación legislativa, esto es, “prohibir totalmente la emisión de desnudez, actos sexuales, prostitución, sadomasoquismo, pedofilia y zoofilia en los medios de comunicación audiovisuales en horario infantil de 6:00 a 22:00 horas”, dicha solicitud es contraria a la normativa sectorial vigente ya que las limitaciones de horarios de emisión de determinados contenidos y la necesidad de calificación y señalamiento vienen señalados en el artículo 7, apartados 2 y 6, de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, por lo que su modificación para establecer las prohibiciones más restrictivas señaladas por el solicitante en su escrito no pueden adoptarse por la CNMC sin la previa modificación de la citada Ley, para lo cual son únicamente competentes las Cortes Generales a través de alguno de los procedimientos legislativos establecidos en la Constitución Española, en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, y en las Leyes Orgánicas de desarrollo. La CNMC es un organismo administrativo que en el desempeño de sus funciones debe aplicar la legislación vigente y carece de competencias legislativas para modificar Leyes.

En consecuencia, las únicas vías constitucionales y legales oportunas para canalizar dicha solicitud de modificación legislativa serían alguna de las

“Aunque la solicitud de revisión de oficio se pueda plantear en cualquier momento, respetando los cuatro años del artículo 103.1 b) de la LRJPAC, tiene razón la sentencia recurrida cuando considera improcedente recurrir a la vía del artículo 103 de la LRJPAC como vía alternativa a una impugnación directa en vía jurisdiccional de la licencia de obras, que no se ejercita. (...) Es patente por ello la confusión de la demanda en que se insiste en el motivo de casación al defender que la vía de revisión de oficio y la impugnación directa son alternativas equivalentes. El carácter privilegiado de la acción para instar la revisión, en los casos de los artículos 102 y 103 de la LRJPAC, comporta limitaciones procesales y, entre ellas, la imposibilidad de pronunciarse sobre los vicios de fondo que se adujeron en la misma. Así lo ha entendido correctamente, al decidir, la sentencia que se recurre, que por ello no se pronuncia sobre el fondo de si la licencia es o no ilegal. Debe ser confirmada en este pronunciamiento, así como en el de la improcedencia de anular la declaración de que no era pertinente una revisión, contra la que nada se dijo en una demanda planteada en forma incongruente como si de una impugnación directa de licencia se tratara.” (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Contencioso-Administrativa, de 12 de noviembre de 2001, recaída en el recurso 2674/1997).

siguientes: (i) el derecho de petición (regulado en el artículo 29 de la Constitución y en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición); y (ii) la iniciativa legislativa popular (regulado en el artículo 87.3 de la Constitución y en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular).

SEGUNDO. – Procedimiento de revisión de oficio

El apartado 3 del artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, prevé la posibilidad de acordar la inadmisión a trámite de una solicitud de revisión de oficio en los casos -entre otros- de manifiesta falta de fundamento de la solicitud, o cuando la misma no se base en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1:

“El órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo 47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales.”

Aparte, ha de tenerse en cuenta, como se ha indicado en el fundamento anterior de esta resolución, que la revisión de actos nulos contemplada en el artículo 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, es, en todo caso, una actuación “de oficio” que sigue la Administración. En línea con ello, cuando media solicitud de interesado, la Administración ha de realizar un examen previo de las causas de nulidad alegadas por el interesado, para ver si concurren o no las causas legalmente previstas y procede o no la declaración de nulidad, y, sólo en caso de que, tras la oportuna valoración razonada, así lo estime, entonces procederá a tramitar el procedimiento y recabar el dictamen del Consejo de Estado.

La jurisprudencia contempla la procedencia de este análisis previo que ha de llevar a cabo la Administración al respecto de la procedencia o no de una solicitud de revisión, citándose como más relevantes las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Contencioso-Administrativa, de 12 de noviembre de 2001 (recurso nº 2674/1997), de 30 de noviembre de 2001 (recurso nº 3496/1996), y de 5 de diciembre de 2011 (recurso nº 5080/2008).

TERCERO. – Fundamento de la nulidad alegada por el solicitante

Para solicitar una revisión de oficio al amparo del artículo 106 de la LPAC se han de invocar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la citada Ley. Este artículo 47.1 dispone lo siguiente:

“Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

- a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.
- b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
- c) Los que tengan un contenido imposible.
- d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.
- f) Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.
- g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.”

El solicitante alega la posible existencia de nulidad fundada en las letras a) y f) del artículo 47.1 LPAC, tal y como se ha indicado anteriormente en esta resolución. Sin embargo, debe señalarse que, aun alegándose alguna o algunas de las causas de nulidad del artículo 47.1 LPAC, si dichas causas carecen manifiestamente de fundamento podrá inadmitirse a trámite la solicitud de revisión del artículo 106 LPAC, según se recuerda en la Sentencia del Tribunal Supremo nº 287/2020, de 27 de febrero de 2020 (Recurso 350/2018).

3.1.- La protección de la infancia como límite al derecho a la libertad de expresión e información (artículo 20.4 CE) pero no como derecho susceptible de amparo constitucional (artículo 39.3 CE).

El artículo 47.1.a) LPAC considera nulos de pleno derecho aquellos actos administrativos que:

“lesionen los derechos y libertades **susceptibles de amparo constitucional.**”

Por un lado, el artículo 20.4 de la Constitución prevé, sobre la libertad de expresión e información, que:

Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.

En este sentido, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 187/1999 de 25 de octubre, recordaba en su Fundamento 13 que:

*En tal línea discursiva se hace obligado examinar la singularidad de este caso, partiendo sin vacilación alguna de la más amplia y deseable ejercicio de la libertad de expresión. Pero, también, sin esquivar los bienes que especialmente la Constitución sitúa como límites: la **protección del** derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y de la **juventud y de la infancia**. Y aquí es donde no se puede*

*olvidar que la realización del citado programa de **televisión** contaba como "protagonista" con la niñera o institutriz del hijo menor de la familia. El canal por el que se iba a emitir dicho programa había anunciado que se revelarían facetas de la intimidad de la pareja y del comportamiento del padre de su hijo que, habida cuenta la posterior ruptura de la pareja, podrían sin duda perjudicar al menor.*

Y, por otro lado, el artículo 39.4 de la Constitución declara que:

Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos

Dicho precepto se halla dentro de los principios rectores de la política social y económica, no siendo por ello susceptible de amparo constitucional según el artículo 53.2 de la Constitución y del artículo 41 de la Ley Orgánica 2/1979, de 03 de octubre, del Tribunal Constitucional, si bien será tenido en cuenta a efectos de interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico según recuerda el Fundamento 5 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 186/2013 de 4 de noviembre:

*El primero de los matices es derivación de la doctrina constitucional según la que los principios rectores consagrados en el capítulo III del título I de la Constitución Española, **aunque no son por sí mismos susceptibles de amparo, constituyen elementos hermenéuticos de primer orden para delimitar el contenido y alcance de los derechos fundamentales** (SSTC 95/2000, de 10 de abril, FJ 5; 192/2003, de 27 de octubre, FJ 3; y 154/2006, de 22 de mayo, FJ 3). En este sentido debemos tener presente que el art. **39.4 CE** establece que **los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos** y, en relación con ello, que el art. 3.1 de la Convención de las Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989, de derechos del niño (ratificada por Instrumento de 30 de noviembre de 1990 y publicada en el "BOE" núm. 313, de 31 de diciembre de 1990), prevé que en las decisiones de las autoridades administrativas en que puedan resultar concernidos los niños debe considerarse el interés de éstos de un modo principal, relevancia interpretativa del interés superior del menor que se ha puesto de manifiesto en la reciente doctrina constitucional (SSTC 127/2013, de 3 de junio, FJ 6; y 167/2013, de 7 de octubre, FJ 5).*

Por tanto, el contenido del artículo 39.4 CE no se encuentra dentro los derechos fundamentales objeto de amparo y, por tanto, su presunta infracción no constituye, clara y manifiestamente, un supuesto de nulidad del artículo 47.1.a) LPAC.

3.2.- Falta manifiesta de concurrencia del supuesto de nulidad del artículo 47.1.f) LPAC al no tratarse de un acto o disposición contrarios al ordenamiento jurídico que otorguen facultades o derechos sin los requisitos esenciales para su adquisición.

El artículo 47.1.f) LPAC considera nulos de pleno derecho aquellos actos administrativos:

contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

En primer lugar, y como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo nº 1717/2020 de 14 de diciembre de 2020 (Recurso 7929/2019), dicha causa de nulidad tiene por finalidad principal evitar los posibles efectos antijurídicos o contrarios al ordenamiento del silencio positivo:

*"En la legislación vigente sobre procedimiento administrativo, el silencio positivo da lugar a un verdadero acto administrativo estimatorio. Así se resalta en la Exposición de Motivos de la propia Ley 4/1999, donde leemos que **"el silencio administrativo positivo producirá un verdadero acto administrativo eficaz que la Administración Pública sólo podrá revisar de acuerdo con los procedimientos de revisión establecidos por la Ley"**, y así lo hemos dicho en SSTs de 28 de diciembre de 2005 (RC 9717/2003) y 27 de enero de 2006 (RC 66/2004) (...). No obstante, **aun partiendo de esta caracterización del silencio positivo como auténtico acto administrativo, la misma Ley ha querido poner remedio a las consecuencias potencialmente lesivas para el principio de legalidad a que conduce esta caracterización jurídica del silencio, y por eso su artículo 62.1.f) establece que los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho cuando se trate de "actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición"**.*

Y en segundo lugar, aunque el artículo 47.1.f) LPAC también se refiera a los actos administrativos "expresos" como autorizantes, habilitantes u otorgantes de derechos careciendo de requisitos legales para ello, debe recordarse que la distribución de contenidos audiovisuales en régimen de libertad de expresión no se funda en la resolución objeto de solicitud de revisión, sino directamente en el artículo 20 de la Constitución y en la libertad editorial a los operadores reconocida en el artículo 10 de la Ley 7/2010 General de Comunicación Audiovisual (LGCA).

El ejercicio de dicho derecho debe efectuarse con observación de los límites constitucionales, entre ellos la protección de la infancia del artículo 20.4 CE y legales como los previstos en el artículo 7 de la LGCA, así como las resoluciones de esta Comisión, sin que las mismas, sin embargo, hayan creado aquel derecho.

CUARTO.- Conclusión

En definitiva por las razones expuestas procede inadmitir a trámite la solicitud planteada para que se declare la nulidad del Anexo 1 de la Resolución DTSA/001/15 de 9 de julio de 2015 por la que se aprobaron los criterios orientadores para la calificación de contenidos audiovisuales, y para "prohibir totalmente la emisión de desnudez, actos sexuales, prostitución, sadomasoquismo, pedofilia y zoofilia en los medios de comunicación audiovisuales en horario infantil de 6:00 a 22:00 horas", ya que: (i) la solicitud de nulidad carece manifiestamente de fundamento y no se basa en ninguna de las

casas legalmente previstas; y (ii) la solicitud de modificación legislativa no puede atenderse por un organismo administrativo como es la CNMC y debe canalizarse a través de alguna de las vías constitucionales y legales existentes para ello.

Por cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia


RESUELVE

ÚNICO. – Inadmitir a trámite la solicitud de revisión de oficio presentada por una persona física, para que se declare la nulidad del Anexo 1 de la Resolución DTSA/001/15 de 9 de julio de 2015 por la que se aprobaron los criterios orientadores para la calificación de contenidos audiovisuales, y para “prohibir totalmente la emisión de desnudez, actos sexuales, prostitución, sadomasoquismo, pedofilia y zoofilia en los medios de comunicación audiovisuales en horario infantil de 6:00 a 22:00 horas”.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella el recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.

FIRMADO DIGITALMENTE -]

FIRMADO DIGITALMENTE -]

FIRMADO DIGITALMENTE -]

FIRMADO DIGITALMENTE -]

El presente documento está firmado electrónicamente por Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo, con el Visto Bueno del Presidente de la Sala, Ángel Torres Torres.