



Roj: SAN 4572/2025 - ECLI:ES:AN:2025:4572

Id Cendoj: 28079230062025100435

Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 6

Fecha: 27/10/2025

Nº de Recurso: 997/2019

Nº de Resolución:

Procedimiento: Procedimiento ordinario

Ponente: FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

Tipo de Resolución: Sentencia

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN SEXTA

Nºm. de Recurso: 0000997/2019

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Nºm. Registro General: 07317/2019

Demandante: PUBLIESPAÑA, SAU, MEDIASET ESPAÑA COMUNICACIÓN, S.A.

Procurador: D. MANUEL SANCHEZ-PUELLES GONZALEZ-CARVAJAL

Demandado: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

SENTENCIA Nº:

Ilmo. Sr. Presidente:

D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

Ilmos. Sres. Magistrados:

D. RAMÓN CASTILLO BADAL

Dª. MARIA JESUS VEGAS TORRES

D. RAFAEL ESTEVEZ PENDAS

Madrid, a veintisiete de octubre de dos mil veinticinco.

VISTO el presente recurso contencioso-administrativo núm. 997/19 promovido por el Procurador D. Manuel Sánchez Puelles González Carvajal en nombre y representación de **MEDIASET ESPAÑA COMUNICACIÓN, S.A.** y **PUBLIESPAÑA, S.A.U.**, contra la resolución de 23 de mayo de 2019, dictada por la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el expediente R/AJ/037/19 MEDIASET, que acordó inadmitir el recurso interpuesto por la entidad actora contra la decisión de la Dirección de Competencia de 29 de abril de 2019 por la cual denegó la terminación convencional instada en el expediente S/DC/0617/17 y se levantó la suspensión del plazo acordada en dicho procedimiento. Ha sido parte en autos la Administración demandada, representada y defendida por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO



PRIMERO.-Interpuesto el recurso y seguidos los oportunos trámites prevenidos por la Ley de la Jurisdicción, se emplazó a la parte demandante para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimaba de aplicación, terminaba suplicando se dicte sentencia por la cual "... declare la nulidad, o en su caso anule, la resolución de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC, de 23 de mayo de 2019, dictada en el expediente R/AJ/037/19, por la que se acuerda "inadmitir el recurso interpuesto por MEDIASET ESPAÑA COMUNICACIÓN, S.A. y PUBLIESPAÑA, S.A.U., contra el acuerdo de la Dirección de Competencia de fecha 29 de abril de 2019, por el que se deniega la terminación convencional y se levanta la suspensión del plazo, en el marco del expediente S/DC/0617/17", así como la nulidad, o anulación, de dicho acuerdo de la Dirección de Competencia, de 29 de abril de 2019; acordando:

A) Retrotraer las actuaciones tendentes a la terminación convencional del expediente sancionador S/DC/0617/17 al momento en el que, por parte de la Dirección de Competencia, se debía dar traslado a MEDIASET para la presentación de una "segunda versión de compromisos".

B) Subsidiariamente, acuerde retrotraer las actuaciones e inste a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC a tramitar el recurso formulado por MEDIASET al amparo del artículo 47.1 de la LDC, ordenando a la misma que conceda a la recurrente vista del expediente y el plazo legalmente establecido, de quince días, para formular las alegaciones que a su derecho interese".

SEGUNDO.-El Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito en el que suplicaba se dictase sentencia por la que se confirmasen los actos recurridos en todos sus extremos.

TERCERO.-Pendiente el recurso de señalamiento para votación y fallo cuando por turno le correspondiera, se fijó para ello la audiencia del día 10 de septiembre de 2025, en que tuvo lugar.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. D. Francisco de la Peña Elías, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-A través de este proceso impugna la entidad actora la resolución de 23 de julio de 2020, dictada por la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el expediente R/AJ/037/19 MEDIASET, que acordó inadmitir el recurso interpuesto por la entidad actora contra la decisión de la Dirección de Competencia de 29 de abril de 2019 por la cual denegó la terminación convencional instada en el expediente S/DC/0617/17 y se levantó la suspensión del plazo acordada en dicho procedimiento.

A la vista de los documentos que integran el expediente administrativo, y de los unidos a estos autos, constituyen antecedentes relevantes para la resolución del litigio los siguientes:

1. El 21 de febrero de 2018 la Dirección de Competencia (DC) acordó la incoación del expediente sancionador S/DC/0617/17, contra Atresmedia Corporación de Medios de Comunicación, S.A. (ATRESMEDIA SA), Atres Advertising, S.L.U. (ATRES ADVERTISING), Mediaset España Comunicación, S.A. (MEDIASET SA) y PUBLIESPAÑA, S.A.U. (PUBLIESPAÑA) por supuestas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) y 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), derivadas de los acuerdos adoptados por estas empresas con anunciantes y agencias de medios.

2. De conformidad con lo previsto en el artículo 50.3 de la LDC, el 27 de diciembre de 2018 la DC formuló el pliego de concreción de hechos (PCH), notificado a MEDIASET SA y PUBLIESPAÑA (conjuntamente, MEDIASET) con fecha 4 de enero de 2019 y a ATRESMEDIA SA y ATRES ADVERTISING (conjuntamente, ATRESMEDIA) el 6 de enero de 2019.

3.- El 6 de febrero de 2019 ATRESMEDIA y MEDIASET presentaron sendos escritos por los que interesaban el inicio de actuaciones dirigidas a la terminación convencional del procedimiento en curso con arreglo a lo prevenido en el artículo 52 de la LDC, y 39 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero (RDC).

4. Iniciado dicho procedimiento de terminación convencional del procedimiento sancionador, quedó suspendido el plazo máximo de terminación de este, de acuerdo con lo establecido en el 37.1 g) de la LDC.

5. Con fecha 18 de febrero de 2019 la DC acordó que los compromisos presentados en la solicitud de inicio de la terminación convencional no resolvían adecuadamente los efectos sobre la competencia derivados de las conductas objeto del expediente S/DC/0617/17, otorgándose nuevo plazo para presentar nuevos compromisos que resolvieran dichos efectos.

6. Formulada una segunda propuesta de compromisos por parte de ATRESMEDIA y por parte de MEDIASET, y conferido el preceptivo traslado, mediante resolución de 29 de abril de 2019 la DC acordó su denegación



al considerar que no resolvían los efectos sobre la competencia derivados de las conductas objeto del expediente S/DC/0617/17 y no garantizaban suficientemente el interés público; disponiendo al propio tiempo el levantamiento de la suspensión de plazo máximo para resolver el referido expediente sancionador que había sido acordada con el inicio del procedimiento de terminación convencional. Asimismo, se tuvo a ATRESMEDIA, por un lado, y a MEDIASET, por otro, por desistidas de su solicitud de terminación convencional.

7. Frente a dicho acuerdo interpuso MEDIASET recurso al amparo de lo dispuesto en el artículo 47 de la LDC. Emitido, conforme a lo indicado en los artículos 47 de la LDC y 24.1 del RDC, informe por la DC sobre el recurso de MEDIASET en el cual se consideraba que no se había desvirtuado el acuerdo de 29 de abril de 2019 impugnado, y que, por tanto, procedía inadmitir a trámite o, en su defecto, desestimarla, finalmente la Sala de Competencia del Consejo dictó con fecha de 23 de julio de 2019 la resolución que es objeto de recurso en el presente proceso contencioso administrativo.

8. Contra el acuerdo de 23 de mayo de 2019, aquí impugnado, interpuso también ATRESMEDIA CORPORACIÓN DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN, S.A.U. y ATRES ADVERTISING, S.L.U. (ATRESMEDIA), recurso contencioso administrativo que, seguido ante esta Sección bajo el número 1423/19, fue desestimado por sentencia de fecha 28 de enero de 2025, que ganó firmeza.

SEGUNDO.-Razones de sistemática procesal justifican que nos pronunciamos en primer lugar sobre la pretensión formulada en la demanda con carácter subsidiario pues en ella se plantea la posible nulidad del procedimiento seguido al amparo del artículo 47 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en el que recayó la resolución ahora recurrida, por haber acordado la inadmisión del recurso en lugar de su desestimación.

Se trata, por tanto, de una cuestión previa al análisis del fondo del asunto que se plantea aquí, cual es la legalidad del acuerdo de la CNMC por el que se rechazó la terminación convencional del procedimiento sancionador instada por MEDIASET y por ATRESMEDIA.

Pues bien, hemos de destacar en primer término que la misma LDC solo prevé la posibilidad de la inadmisión *ad limine del recurso interpuesto al amparo del artículo 47 en el caso de que se hubiera presentado fuera de plazo. Y así establece, literalmente, en su apartado 2 que "El Consejo inadmitirá sin más trámite los recursos interpuestos fuera de plazo".*

La CNMC, sin embargo, en el fundamento tercero de la resolución ahora recurrida, hace una interpretación distinta y declara de manera expresa que *"Conforme a lo señalado en el artículo 47 de la LDC, la adopción de una decisión respecto al recurso interpuesto por MEDIASET supone verificar si el acuerdo de 29 de abril de 2019 impugnado ha ocasionado indefensión o perjuicio irreparable a las recurrentes, lo que conllevaría la estimación del recurso o si, por el contrario, no se aprecia la existencia de tales circunstancias, en cuyo caso, cabría inadmitir el recurso".*

Es decir, supone que, de llegarse a la conclusión de que no ha existido indefensión o perjuicio irreparable, ha de acordarse la inadmisión del recurso, atribuyendo de ese modo a la causación de un perjuicio de tal naturaleza, o a la indefensión, la cualidad de verdadero presupuesto de procedibilidad.

En realidad, la afirmación de la CNMC reduce a dos los posibles pronunciamientos ante un recurso del artículo 47: o se inadmite, de llegarse a la conclusión de que no hay perjuicio irreparable ni indefensión; o se estima, si se advierte la concurrencia de alguna de esas dos circunstancias. Pero no cabría la desestimación.

Esta interpretación resulta, en primer lugar, contraria a la que ha venido manteniendo la misma CNMC o, antes, la extinta CNC, tal y como acredita MEDIASET al acompañar diferentes pronunciamientos en los que se ha desestimado el recurso tras concluir que no existía indefensión ni perjuicio irreparable.

De hecho, en alguno de esos supuestos se recurría también como aquí la denegación de la terminación convencional instada por las partes.

Es el caso de la resolución de la CNC de 30 de junio de 2011, de la CNC, recaída en el expediente R/0071/11 AISGE 2; la resolución de 4 de julio de 2011, de la CNC, recaída en el expediente R/0072/11 GRUPO PRISA/GRUPO ZETA 2; la resolución de 22 de febrero de 2012, de la CNC, recaída en el expediente R/0089/11 COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS; la resolución de 22 de septiembre de 2012, de la CNC, recaída en el expediente R/0107/12 SUMINISTROS COPLASA; la resolución de 21 de febrero de 2013, de la CNC, recaída en el expediente R/0124/12 AVIS; o la resolución de 11 de febrero de 2015, de la CNMC, recaída en el expediente R/AJ/0391/14 TELEFONICA.

Tampoco se compadece la interpretación que sigue la CNMC con la tramitación prevista en el artículo 47.3 al disponer que *"Recibido el recurso, el Consejo pondrá de manifiesto el expediente para que las partes formulen alegaciones en el plazo de quince días".* Y ello porque, si se admite el recurso y se le da ese trámite de



alegaciones a las partes, es porque puede dictarse también una resolución desestimatoria que concluya, a la vista de las alegaciones, que no ha habido indefensión ni perjuicio irreparable.

Por ello entendemos que cuando la CNMC analiza, como ha ocurrido en este caso, si se ha causado indefensión o perjuicio irreparable, y además llega a solicitar un informe a la Dirección de Competencia, como también sucedió aquí, no cabe la inadmisión del recurso, sino que es obligada su tramitación y la puesta de manifiesto del expediente, para concluir con un pronunciamiento estimatorio o desestimatorio.

En esta interpretación abunda el artículo 24 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia, al señalar que *"1. Conforme a lo establecido en el artículo 47 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, una vez presentado el recurso administrativo contra las resoluciones y actos dictados por la Dirección de Investigación ante el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, éste instará a la Dirección de Investigación para que le remita copia del expediente junto con su informe en el plazo de cinco días. 2. Si hubiera otros interesados se les dará traslado del recurso y se les pondrá de manifiesto el expediente para que en el plazo de quince días aleguen cuanto estimen procedente"*.

La cuestión no es, desde luego, irrelevante por cuanto el artículo 47 de la Ley y el transcritto artículo 24 del Reglamento prevén un trámite que implica que se ponga de manifiesto el expediente a las partes para que formulen alegaciones en el plazo de quince días, trámite que se ha eludido en este caso con el pronunciamiento de inadmisión, a pesar de que sí se solicitó el informe a la Dirección de Competencia al que se refiere el artículo 24 del Reglamento.

Es también importante advertir que MEDIASET interesó de forma expresa que se le diera traslado del informe emitido por la Dirección de Competencia, petición que no mereció respuesta alguna y a la que siguió el dictado de la resolución de inadmisión de 23 de mayo de 2019, aquí recurrida.

La omisión del trámite de audiencia en estas circunstancias entiende la Sala que adquiere relevancia anulatoria, y ello porque el procedimiento tiene naturaleza sancionadora desde el momento en que se cuestiona, con la interposición del recurso del artículo 47, la negativa a la terminación convencional de un procedimiento de esa naturaleza. Por tanto, la omisión incide en el derecho de defensa garantizado en el artículo 24 de la Constitución como resulta de la doctrina mantenida de manera constante por el Tribunal Supremo en relación a las consecuencias de la omisión del trámite de audiencia en procedimientos sancionadores (por todas, sentencia de 18 de mayo de 2020, recurso casación núm. 5732/2017).

Argumenta el Abogado del Estado frente a todo ello que *"... los motivos de impugnación frente a actuaciones de la DC deben estar basados únicamente en la indefensión o el perjuicio irreparable que los actos recurridos puedan causar a derechos o intereses legítimos, y no en ningún otro motivo"*, invocando al efecto la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2013 (recurso núm. 5606/2010).

Sin embargo, tal afirmación desconoce que han sido precisamente la indefensión y el carácter irreparable de los perjuicios irrogados los motivos invocados por MEDIASET para justificar el recurso presentado al amparo del artículo 47 de la LDC.

Por otra parte, la sentencia del Tribunal Supremo citada no hace sino incidir en el ámbito al que debe ceñirse el procedimiento iniciado con la interposición del recurso del artículo 47, señalando que *"... no cabe en el recurso administrativo previsto por el artículo 47.1 de la Ley 15/2007 examinar sino la concurrencia de las dos circunstancias que han motivado su implantación, esto es, comprobar si las resoluciones y actos de la Dirección de Investigación han producido indefensión u ocasionado perjuicios irreparables. El resto de motivos impugnatorios eventualmente oponibles frente a aquellos actos queda reservado, repetimos, al enjuiciamiento de la resolución final del expediente sancionador"*.

Pero en ningún momento afirma que, de llegarse a la conclusión de que no se ha producido tal perjuicio o indefensión, deba inadmitirse el recurso.

Antes al contrario, aboca al examen de la concurrencia de esas circunstancias, lo que obliga a tramitar el recurso en el caso de que se invoquen expresamente con el consiguiente trámite de audiencia al que se refiere el propio precepto en su apartado 3.

Procede por tanto la estimación del recurso en el sentido de anular la resolución de 23 de mayo de 2023, por la que se acordó inadmitir el recurso interpuesto por MEDIASET contra el acuerdo de la Dirección de Competencia que denegó la terminación convencional del expediente S/DC/0617/17, ordenando se retrotraiga el expediente y se de traslado del mismo a MEDIASET por plazo de quince días a fin de que pueda formular alegaciones, dictándose a continuación la resolución que proceda.

Tal pronunciamiento no contradice lo resuelto por esta Sección en sentencia de 28 de enero de 2025, recurso núm. 1423/19, pues dicho recurso fue interpuesto contra la misma resolución aquí impugnada por una entidad



distinta, ATRESMEDIA, y la sentencia excluyó que pudiera verse afectada en su derecho a la defensa o perjudicada de modo irreparable por la resolución de 23 de mayo de 2019 al haber podido impugnar a su vez la dictada con fecha 29 de abril anterior, que denegó la terminación convencional instada también por la misma ATRESMEDIA.

TERCERO.-Las costas de esta instancia deberán ser satisfechas por la Administración demandada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y teniendo en cuenta la reiterada doctrina jurisprudencial según la cual el hecho de admitir la petición principal, o la subsidiaria, o cualquiera de las formuladas alternativamente, implica una admisión total de la demandada (sentencia del Tribunal Supremo de 14 de septiembre de 2007, recurso núm. 3514/2000, y las que en ella se citan); doctrina que sostiene que *"El que se impongan las costas al demandado cuando se estime una pretensión alternativa o subsidiaria del demandante no es más que una coherente aplicación del principio del vencimiento, ya que las pretensiones del demandando, si consisten en una desestimación total de la demanda, habrán sido entonces totalmente rechazadas"*, como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Primera, de 3 de octubre de 2023 (recurso núm. 4201/2021).

VISTOS los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

1.- Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. Manuel Sánchez Puelles González Carvajal en nombre y representación de **MEDIASET ESPAÑA COMUNICACIÓN, S.A. y PUBLIESPAÑA, S.A.U.**, contra la resolución de 23 de mayo de 2019, dictada por la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el expediente R/AJ/037/19 MEDIASET, que acordó inadmitir el recurso interpuesto por la entidad actora contra la decisión de la Dirección de Competencia de 29 de abril de 2019 por la cual denegó la terminación convencional instada en el expediente S/DC/0617/17 y se levantó la suspensión del plazo acordada en dicho procedimiento.

2.- Anular la referida resolución, por no ser ajustada a Derecho.

3.- Ordenar se retrotraiga el expediente iniciado con la interposición del recurso previsto en el artículo 47 de la LDC y se dé traslado de lo actuado en dicho expediente a MEDIASET por plazo de quince días a fin de que pueda formular alegaciones, dictándose a continuación la resolución que proceda.

Con expresa imposición de costas a la Administración demandada.

La presente sentencia, que se notificará en la forma prevenida por el art. 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, es susceptible de recurso de casación, que habrá de prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Lo que pronunciamos, mandamos y firmamos.