



Roj: **SAN 290/2017 - ECLI:ES:AN:2017:290**

Id Cendoj: **28079230012017100011**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **20/01/2017**

Nº de Recurso: **20/2016**

Nº de Resolución: **39/2017**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **FERNANDO DE MATEO MENENDEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 290/2017,**
ATS 7317/2017,
STS 492/2018

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN PRIMERA

Núm. de Recurso: 0000020 / 2016

Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 06977/2016

Demandante: MEDIASET ESPAÑA COMUNICACIÓN, S.A.

Procurador: MANUEL SANCHEZ-PUELLES Y GONZALEZ CARVAJAL

Demandado: COMISION NACIONAL DE LA COMPETENCIA

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. FERNANDO DE MATEO MENÉNDEZ

SENTENCIA Nº:

Ilmo. Sr. Presidente:

D. EDUARDO MENÉNDEZ REXACH

Ilmos. Sres. Magistrados:

D^a. FELISA ATIENZA RODRIGUEZ

D. FERNANDO DE MATEO MENÉNDEZ

D^a. NIEVES BUISAN GARCÍA

Madrid, a veinte de enero de dos mil diecisiete.

Vistos por la Sala, constituida por los Sres. Magistrados relacionados al margen, los autos del recurso contencioso-administrativo número 20/16, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Manuel Sánchez-Puelles y González Carvajal, en nombre y representación de **MEDIASET ESPAÑA COMUNICACIÓN, S.A.**, contra la resolución de 1 de octubre de 2015 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se impone a la parte actora cuatro multas por importe total de 460.840 euros, por la vulneración del art. 14.2 y 4, párrafo 1º de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual, por cuatro



infracciones tipificadas como graves en el art. 58.7 de la citada norma . Ha sido parte **LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO** , representada por el Abogado del Estado. La cuantía del recurso quedó fijada en 460.840 euros.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- Admitido el recurso contencioso-administrativo y previos los oportunos trámites procedimentales, se confirió traslado a la parte actora para que, en el término de veinte días formalizara la demanda, lo que llevó a efecto mediante escrito presentado el día 13 de abril de 2016 en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó solicitando que se dictara sentencia estimatoria del recurso anulando el acto impugnado en el presente recurso.

SEGUNDO .- Formalizada la demanda se dio traslado de la misma a la parte demandada para que la contestara en el plazo de veinte días, lo que realizó mediante el pertinente escritos, alegando los hechos y fundamentos jurídicos que estimó pertinentes, solicitando la desestimación del recurso.

TERCERO .- Mediante Auto de 21 de julio de 2016 se acordó el recibimiento del recurso a prueba, admitiéndose la prueba documental propuesta por la parte actora consistente en el expediente administrativo, y no habiendo más pruebas que practicar, se concedieron diez días a las partes para que formularan conclusiones. Una vez presentados los pertinentes escritos, quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, que tuvo lugar el 17 de enero del año en curso.

SIENDO PONENTE el Magistrado Ilmo. Sr. Don **FERNANDO DE MATEO MENÉNDEZ** .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO .- La sociedad demandante impugna la resolución de 1 de octubre de 2015 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se impone a la parte actora cuatro multas por importe total de 460.840 euros por la vulneración del art. 14.2 y 4, párrafo 1º de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual (en lo sucesivo LGCA), por cuatro infracciones tipificadas como graves en el art. 58.7 de la citada norma .

Los hechos por los que ha sido sancionada la parte actora son que dicha la sociedad en su canal de televisión Telecinco, durante la emisión de los programas "Sálvame limón" -emisión del día 4/2/2015-, "El programa de Ana Rosa" -emisiones de los días 6/2/2015, 11/2/2015 y 16/2/2015-, "Que tiempo tan feliz" -emisión del día 15/2/2015- y "Salívame Naranja" -emisiones de los días 11/2/2015, 12/2/2015, 13/2/2015 y 16/2/2015-; y en su canal Cuatro, durante las emisiones de los programas "Todo va bien" -emisiones de los días 4/2/2015 y 6/2/2015- y "Las mañanas de Cuatro" -emisiones de los días 11/2/2015, 12/2/2015 y 13/2/2015-, insertó cuatro campañas publicitarias, sin interrumpir los programas: "Angileptol", "Hydroxycut", "GAES" y "Halibut".

SEGUNDO .- La parte actora alega, en síntesis, lo siguiente: 1º) No hay infracción pues, fundamentalmente, la Ley no prohíbe la utilización de transparencias publicitarias en emisiones distintas de la retransmisión de acontecimientos deportivos y el uso concreto de las transparencias por Mediaset, en los casos objeto de análisis, no supuso infracción de los principios de separación e integridad. Se alude a una Sentencia de esta Sección de 17 de febrero de 2011 -recurso nº. 525/2009 -, en la que se reconoce expresamente la posibilidad de utilizar sobreimpresiones publicitarias en programas distintos de la retransmisión de acontecimientos deportivos. Se señala que los programas donde se insertaron las transparencias fueron grabaciones y no obras audiovisuales, siendo éstas últimas sobre las que resulta particularmente predicable el principio de integridad, como parte de los derechos morales del autor de una obra.

2º.- Con carácter general, la Ley reconoce un derecho de los operadores de televisión a realizar comuniones comerciales, de modo que cualquier restricción al mismo debe tener un claro fundamento legal, como se deriva del art. 14.1 de LGCA.

3º.- La utilización de transparencias, sobreimpresiones o publicidad virtual está admitida para los contenidos analizados: A) Teniendo en cuenta que la LGCA formula un derecho general a las comunicaciones comerciales, no cabe interpretar que se prohíbe tales técnicas a otros contenidos que no sean únicamente las retransmisiones deportivas; B) La existencia de precedentes judiciales que han admitido expresamente la emisión de sobreimpresiones en programas distintos de los acontecimientos deportivos, como la anteriormente reseñada Sentencia de 17 de febrero de 2011 ; C) La restricción al uso de transparencias y sobreimpresiones en toda emisión que no sea un acontecimiento deportivo, a la luz del conjunto de normativa aplicable, carece de fundamentación, y D) sobre la alusión en la resolución recurrida al Acuerdo INF/DTSA/1356/14 de 17 de septiembre de 2014, sobre criterios de publicidad, como fundamento legal de



las supuestas infracciones, se señala que no tiene carácter legal y no puede ser considerado, por tanto, como parámetro para determinar la legalidad o no de las conductas analizadas.

4º.- No ha habido infracción de los principios de separación e integridad en la emisión de las comunicaciones comerciales analizadas y, por tanto, Mediaset no es responsable de las infracciones atribuidas.

5º.- La sanción resulta improcedente o, al menos, desproporcionada. Se señala que el impacto de la hipotética infracción de los de separación e integración habría sido sobredimensionado. En cuanto a la importancia de la publicidad y la repercusión social de la supuesta infracción, ésta no pudo ser más que inexistente o mínima, ya que se trataron de sobreimpresiones de apenas cinco segundos de duración. En cuanto a la continuidad de las supuestas infracciones, y teniendo en cuenta otros factores expresamente previstos en el art. 131.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como la ausencia de intencionalidad, se trata de elementos de análisis que no han sido debidamente considerados en la resolución impugnada. Se pone de manifiesto que las infracciones atribuidas son por la repetición de una misma conducta en el tiempo, a lo largo de diversos días, sin que hubiese advertencia o requerimiento alguno para el cese de las conductas, y que Mediaset actuó con el convencimiento de que no estaba infringiendo la Ley en base a lo expuesto, y particularmente, por la existencia de la Sentencia de 17 de febrero de 2011.

TERCERO .- Debemos partir que la parte actora no cuestiona los hechos por los que ha sido sancionada, por lo que damos por reproducidos.

La resolución sancionadora aprecia la existencia de cuatro infracciones, dos de ellas continuadas, al producirse 17 inserciones publicitarias de cuatro campañas publicitarias, con infracción del art. 14.2 y 4, párrafo 1º de la LGCA, en la emisión de varios programas en los canales Telecinco y Cuarto, de los que es responsable editorial Mediaset.

El art. 14.2 de la LGCA dispone: *"Tanto los mensajes publicitarios en televisión como la televenta deben estar claramente diferenciados de los programas mediante mecanismos acústicos y ópticos según los criterios generales establecidos por la autoridad audiovisual competente. El nivel sonoro de los mensajes publicitarios no puede ser superior al nivel medio del programa anterior"*. Mientras que el apartado 4, del citado precepto establece: *"Los mensajes publicitarios en televisión deben respetar la integridad del programa en el que se inserta y de las unidades que lo conforman"*.

La transmisión de películas para la televisión (con exclusión de las series, los seriales y los documentales), largometrajes y programas informativos televisivos podrá ser interrumpida una vez por cada periodo previsto de treinta minutos. En el caso de los programas infantiles, la interrupción es posible una vez por cada periodo ininterrumpido previsto de treinta minutos, si el programa dura más de treinta minutos.

Las retransmisiones de acontecimientos deportivos por televisión únicamente podrán ser interrumpidas por mensajes de publicidad aislados cuando el acontecimiento se encuentre detenido. En dichas retransmisiones, dispongan o no de partes autónomas, se podrán insertar mensajes publicitarios siempre que permitan seguir el desarrollo del acontecimiento.

No se insertará publicidad televisiva ni televenta durante los servicios religiosos".

Por su parte, el art. 58.7 de la LGCA, considera infracciones graves: *"El incumplimiento del resto de las condiciones establecidas en esta Ley para la realización de las distintas formas de comunicación comercial previstas en los artículos 14, 15, 16 y 17 que no estén incluidas en la tipificación del apartado anterior.*

El incumplimiento en la misma comunicación comercial de dos o más condiciones de las previstas en esos artículos sólo dará lugar a una sanción. Asimismo, el incumplimiento de una de las condiciones previstas en los citados artículos no podrá dar lugar además a la sanción por comunicación comercial encubierta".

La sociedad actora viene a negar la existencia de infracción alguna, pues según aduce, la Ley no prohíbe la utilización de transparencias publicitarias en emisiones distintas de la retransmisión de acontecimientos deportivos.

El reseñado art.14.2 de la LGCA viene a consagrar el principio de separación entre contenidos televisivos y la publicidad, que se encuentra establecido, primero como un derecho del telespectador (art. 6.5 de la LGCA), y segundo, como una imposición a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual (art. 13.1, párrafo 2º de la LGCA). Dicho principio se encuentra recogido en el art. 19 de la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, que dispone: *"1. La publicidad televisiva y la televenta deberán ser fácilmente identificables como tales y distinguirse del contenido editorial. Sin perjuicio de la utilización de*



nuevas técnicas publicitarias, la publicidad televisiva y la televenta deberán diferenciarse claramente del resto del programa por medios ópticos y/o acústicos y/o espaciales.

2. Los anuncios publicitarios y de televenta aislados constituirán la excepción, salvo en el caso de las retransmisiones de acontecimientos deportivos".

Por su parte, el art. 4.1 de la indicada Directiva 2010/13/UE, establece que: "Los Estados miembros tendrán la facultad de exigir a los prestadores del servicio de comunicación bajo su jurisdicción el cumplimiento de normas más estrictas o detalladas en los ámbitos regulados por la presente Directiva siempre y cuando estas normas sean conformes al Derecho de la Unión". Así, el art. 14.2 de la LGCA al hacer referencia a los criterios generales establecidos por la autoridad audiovisual competente, atribuye a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la competencia para especificar los criterios por los que considerar que se separa el contenido publicitario del contenido editorial. En la resolución impugnada, en este sentido, se hace referencia a las resoluciones de dicha Comisión de 9 de septiembre de 2014 y de 17 de marzo de 2015, en las que se declaró que los contenidos publicitarios deben emitirse por separado de los contenidos televisivos. Y para considerar diferenciado el mensaje publicitario del programa de televisión, este último debe interrumpirse para emitir el mensaje publicitario, y así evitar cualquier solapamiento entre las imágenes o sonidos de ambas emisiones de forma que no impida la visión del programa o el desarrollo de su línea argumental verbal.

Por otro parte, la finalidad de garantizar la integridad de los programas, se encuentra recogido en el ya reseñado apartado 4 del art. 14 de la LGCA, conforme a lo previsto en el art. 20.1 de la Directiva 2010/13/UE, que dispone: "1. Los Estados miembros velarán por que, cuando se inserte publicidad televisiva o televenta durante los programas, no se menoscabe la integridad de estos, teniendo en cuenta las interrupciones naturales y la duración y el carácter del programa de que se trate, y que no se perjudique a los titulares de sus derechos".

En consecuencia, la LGCA garantiza el derecho de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual a emitir publicidad televisiva, disienta de las autopromociones, telepromociones, publirreportajes, patrocinios o emplazamiento de producto, siempre que la emisión de la publicidad cumpla con los siguientes requisitos:

-Deben estar claramente diferenciados de los programas.

-No pueden confundir al espectador sobre el carácter publicitario (pues, en ese caso debe superponerse la transparencia con la indicación de publicidad).

-Se debe respetar la integridad del programa en que se inserta.

Por tanto, a tenor de lo expuesto, en contra de lo que dice la parte actora, la LGCA viene a prohibir la emisión de publicidad cuando no se cumplan los citados requisitos, constituyendo la excepción en el caso de retransmisiones deportivas, que está también contemplada en el art. 19.2 de la Directiva 2010/13/UE, así como en el art. 16 del Real Decreto 1.624/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, en lo relativo a la comunicación comercial televisiva.

CUARTO .- A continuación, habrá que analizar si las 17 inserciones publicitarias emitidas en diversos programas, que no eran retransmisiones de acontecimientos deportivos, en los canales Telecinco y Cuatro, han cumplido con los anteriormente reseñados requisitos.

En cuanto a la separación del programa de televisión de la publicidad televisiva, ninguno de los programas de televisión en cuestión se interrumpieron donde se insertaron en las transparencias de publicidad, sino que se emitieron durante las emisiones de los programas. Así, se produjeron tras la reanudación del programa de televisión después del corte publicitario; antes de producirse el corte publicitario; tras los créditos de presentación del programa o previo a la finalización del programa de televisión.

Respecto a la confusión producida al espectador sobre el carácter de las inserciones, el apartado 3 del art. 14 de la LGCA dispone: "En la emisión de publireportajes, telepromociones y, en general, de aquellas formas de publicidad distintas de los anuncios televisivos que, por las características de su emisión, podrían confundir al espectador sobre su carácter publicitario, deberá superponerse, permanentemente y de forma claramente legible, una transparencia con la indicación «publicidad»".

De las 17 inserciones publicitarias, en siete de ellas no se indicaba de que se trataba de publicidad, mientras que en las restantes sí. Pero es que la inserción de la transparencia de publicidad, durante la emisión de las publicidades, en nada afecta al caso que nos ocupa, ya que no nos encontramos ante publirreportajes ni telepromociones, ni tampoco podían confundir al telespectador sobre su naturaleza publicitaria, al resultar evidente ésta.

Finalmente, en cuanto al respecto a la integridad de los programas, las 17 inserciones publicitarias afectaron a la integridad del programa. Dos de ellas estaban ubicadas en el cuarto inferior de la pantalla, las restantes



inserciones estaban ubicadas en el cuarto central de la pantalla impidiéndose seguir el desarrollo del programa de forma íntegra. Por otro lado, salvo dos inserciones publicitarias, se incluyó al momento de realizar la inserción publicitaria una locución o música que solapó el sonido del programa de televisión, afectando a la integridad del programa. Tenemos que añadir que resulta indiferente para el cumplimiento de integridad de los programas, que nos encontremos ante grabaciones u obras audiovisuales.

En consecuencia, las inserciones publicitarias que nos ocupan no cumplen con los requisitos anteriormente reseñados, por lo que se incurre en el ilícito sancionado por el art. 58.7 de la LGCA.

La sociedad recurrente invoca la Sentencia de esta Sección de 17 de febrero de 2011 -recurso nº. 525/2009-, en la que se reconoce expresamente la posibilidad de utilizar sobreimpresiones publicitarias en programas distintos de la retransmisión de acontecimientos deportivos. Es cierto, que en dicha Sentencia, en relación con el programa Gran Hermano emitido por el canal Telecinco, se anuló la sanción impuesta por la inserción de unas transparencias publicitarias, en base a que *"no puede desligarse el visionado de las inserciones publicitarias de la naturaleza y clase del programa en el que se emitieron: se trata de un programa sin guion previo en el que no se interrumpe una programación previamente preparada sino, simplemente, se hace simultáneo el contenido publicitarios con el visionado de la convivencia de determinadas personas"*. Pero seguidamente, se añadía que: *"Obviamente, esta forma de publicidad será claramente inadecuada en otra clase de programas en los que sí alteraría gravemente la integridad del mismo pues la duración de la publicidad, la aparición de rótulos sucesivos y las transformaciones producidas en la pantalla distorsionarían otra clase de programas ó emisiones"*. Para concluir que se dejaba sin efecto la sanción impuesta, *"sin que este criterio pueda interpretarse como una autorización general de esta forma de publicidad en los programas de televisión"*.

Por tanto, se anulaba la sanción impuesta teniendo en cuenta la naturaleza del programa donde se emitieron las transparencias publicitarias, dejando muy claro que dicho criterio no pudiera ser aplicable a otros programas. Y la Sala, considera que en los programas donde se emitieron las inserciones publicitarias, "Sálvame limón", "El programa de Ana Rosa", "Que tiempo tan feliz", "Salívame Naranja", "Todo va bien" y "Las mañanas de Cuatro", se han incumplido los apartados 2 y 4 del art. 14 de la LGCA, siendo diferente la naturaleza de dichos programas que el que fue objeto de la citada Sentencia, tenido un guion previo.

Por otro lado, en la parte actora como ha demostrado en vía administrativa era conocedora de la citada Sentencia, por lo que sabía que el criterio recogido en la indicada Sentencia era aplicable a un determinado programa, no siendo extrapolable automáticamente a otros programas de diferente naturaleza.

QUINTO .- Por último, se denuncia la vulneración del principio de proporcionalidad, entendiendo la parte recurrente que la multa impuesta es improcedente o, al menos, desproporcionada.

Ciertamente, el principio de proporcionalidad de las sanciones no puede sustraerse al control jurisdiccional, pues el margen de apreciación que se otorga a la Administración en la imposición de sanciones dentro de los límites legalmente previstos, debe ser desarrollado ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes, al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporción entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, dado que toda sanción debe determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad en relación con las circunstancias del hecho. De modo que la proporcionalidad constituye un principio normativo que se impone a la Administración y que reduce el ámbito de sus potestades sancionadoras.

En consecuencia, al ámbito jurisdiccional corresponde no sólo la calificación para subsumir la conducta en el tipo legal, sino también adecuar la sanción al hecho cometido, a través de la aplicación de criterios legales previstos en las normas o derivados de principios integradores del ordenamiento jurídico, como son, en este campo sancionador, los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción.

Y ello, sin que por los Tribunales de Justicia se pueda sustituir el criterio de la Administración al graduar la sanción imponible a una infracción administrativa, cuando ésta sea conforme con la norma aplicable, ni resulte procedente reducir una sanción en base a una apreciación subjetiva de la que debería aplicarse, cuando la Administración se pronuncia, dentro de los límites que dimanen de una norma, de manera motivada en elementos de juicio objetivos y basada en los hechos acreditados en el expediente, ajustándose en su decisión al principio de proporcionalidad entre la gravedad de los hechos o la infracción y la sanción impuesta.

Conforme al art. 60.2 de la LGCA, las infracciones graves pueden ser sancionadas con multa de 100.000 hasta 500.000 euros para servicios de comunicación audiovisual. Y en el apartado 4 del mismo artículo se dispone que: *"La cuantía de la sanción que se imponga, dentro de los límites indicados, se graduará teniendo en cuenta, además de lo previsto en el artículo 131.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los siguientes criterios:*



- a) *La inclusión de la conducta sancionada en un código de autorregulación que obligue al infractor como conducta prohibida.*
- b) *Haber sido sancionado por resolución administrativa firme por el mismo tipo de infracción en el plazo de los tres años anteriores.*
- c) *La gravedad de las infracciones cometidas en el plazo anterior de tres años por el sujeto al que se sanciona.*
- d) *La repercusión social de las infracciones.*
- e) *El beneficio que haya reportado al infractor el hecho objeto de la infracción".*

En el presente caso, se ha impuesto por las siguientes multas por cada una de las cuatro infracciones: 120.000 euros; 100.416 euros; 100.424 euros y 140.000 euros, siendo las dos más elevadas las que se aprecia el carácter continuado. En la imposición de dichas multas se razona en la resolución impugnada los criterios que se han tenido en cuenta, como la repercusión social en función del canal y de la audiencia, el número de inserciones publicitarias y la duración de publicidad, el beneficio económico que la conducta infractora puede haber reportado al operador, el carácter continuado de dos de las infracciones, y el nivel de afectación a la integridad del programa en el que se emitieron, sin que se aprecien razones que justifiquen su minoración.

En todo caso, la cuantía de las sanciones impuestas por las infracciones se sitúa cerca del grado mínimo de la sanción legalmente prevista, por lo que en virtud de lo expuesto no cabe apreciar infracción del principio de proporcionalidad.

Procede, en consecuencia la desestimación del presente recurso contencioso administrativo.

SEXTO. - A tenor del art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción procede imponer las costas procesales a la parte actora.

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

FALLAMOS:

Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Manuel Sánchez-Puelles y González Carvajal, en nombre y representación de **MEDIASET ESPAÑA COMUNICACIÓN, S.A.**, contra la resolución de 1 de octubre de 2015 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se impone a la parte actora cuatro multas por importe total de 460.840 euros por la vulneración del art. 14.2 y 4, párrafo 1º de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual, por cuatro infracciones tipificadas como graves en el art. 58.7 de la citada norma, declaramos la citada resolución conforme a derecho; con expresa imposición de las costas procesales a la parte actora.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá 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 art. 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Dada, leída y publicada fue la anterior sentencia en audiencia pública. Doy fe. Madrid a

EL/LA LETRADO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA