



Roj: **STS 5203/2024 - ECLI:ES:TS:2024:5203**

Id Cendoj: **28079130032024100256**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **29/10/2024**

Nº de Recurso: **3655/2023**

Nº de Resolución: **1704/2024**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 609/2023,**
ATS 10222/2023,
STS 5203/2024

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.704/2024

Fecha de sentencia: 29/10/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: **3655/2023**

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 08/10/2024

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

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 6

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: **3655/2023**

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

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1704/2024

Excmos. Sres.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas



D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 29 de octubre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número **3655/2023** interpuesto por Telefónica de Contenidos S.A.U. (ahora Telefónica España Filiales S.A.U.) y Telefónica de España S.A.U., representada por la Procuradora de los Tribunales D^a. Gloria Teresa Robledo Machuca, con la asistencia letrada de D. Fernando Irurzun Montoro y D^a. Mónica Romero, contra la sentencia de 8 de febrero de 2023, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso 944/2020, en el que ha intervenido como parte recurrida la Administración del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, dictó sentencia el 8 de febrero de 2023, con los siguientes pronunciamientos en su parte dispositiva:

"Que debemos desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por TELEFÓNICA DE CONTENIDOS S.A.U. y de TELEFÓNICA DE ESPAÑA S.A.U. contra la resolución de 9 de julio de 2020, sobre la prórroga de los compromisos a los que se subordinó la autorización de la operación en la resolución del Pleno Consejo de la CNMC de 22 de abril de 2015, recaída en el expediente C/0612/14, TELEFÓNICA/DTS; con expresa condena en costas a las recurrentes."

SEGUNDO.- Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal de Telefónica de Contenidos S.A.U. y Telefónica de España S.A.U., manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Sala de instancia, por auto de 8 de mayo de 2023, 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 13 de julio de 2023, dictado por la Sección de Admisión se acordó entre otras cuestiones:

"1.º) Admitir a trámite el recurso de casación n.º **3655/2023** preparado por TELEFÓNICA DE CONTENIDOS S.A.U. y de TELEFÓNICA DE ESPAÑA S.A.U, contra la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso- administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso n.º 944/2020.

2.º) *Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en consiste en: i) interpretar el artículo 58.4.b) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en relación con los artículos 39 y 48.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, a fin de determinar si la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia puede acordar la prórroga de efectos de los compromisos a los que se pueden sujetar las operaciones de concentración, una vez expirada su vigencia inicial. ii) interpretar la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, a fin de determinar las consecuencias en la tramitación de la prórroga de los compromisos.*

3.º) La normas que, en principio serán objeto de interpretación, son la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, así como los artículos 39 y 48.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el art. 58.4.b) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia; sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso."

CUARTO.- La parte recurrente presentó, con fecha 25 de septiembre de 2023, escrito de interposición del recurso de casación, en el que alegó los siguientes motivos de impugnación:

i.- La sentencia impugnada vulnera el artículo 58.4.b) de la LDC, en relación con los artículos 39 y 48.3 de la LPAC, porque acuerda la prórroga de los compromisos a que pueden sujetarse las operaciones de concentración una vez superada su vigencia.

ii.- La sentencia impugnada vulnera la disposición adicional tercera del RD 463/2020 en tanto aplica dicha disposición para suspender el cómputo del plazo de vigencia a actos administrativos firmes.



Finalizó la parte recurrente su escrito de interposición solicitando a la Sala que dicte sentencia y resuelva la cuestión sometida a este recurso de casación, de manera que:

- Declare que, conforme al artículo 58.4 b) de la LDC, la CNMC no puede acordar la prórroga de los compromisos a los que se pueden sujetar las operaciones de concentración una vez expirada su vigencia.
- Declare que la Disposición Adicional Tercera del RD 463/2020 no prevé la suspensión del cómputo o la ampliación de los plazos de vigencia de los actos administrativos firmes y que, en cualquier caso, la suspensión de un plazo procedimental no puede emplearse para extender el plazo material de eficacia del acto que pretende prorrogarse.
- Declare que la prórroga extemporánea de los compromisos no puede ampararse en la Disposición Adicional Tercera del RD 463/2020.
- En consecuencia, revoque la sentencia de la Audiencia Nacional de 8 de febrero de 2023 resolutoria del recurso contencioso administrativo núm. 944/2020, conforme al artículo 93.1 de la LJCA, y anule la resolución de la CNMC de 9 de julio de 2020 por la que se acordó prorrogar los compromisos a los que se subordinó la operación de concentración C/0612/14, Telefónica/DTS.
- Imponga las costas a la Administración demandada.

QUINTO.- Se dio traslado a la parte recurrida, para que manifestara su oposición, lo que verificó el abogado del Estado por escrito de 21 de noviembre de 2023, en el que se opuso a los motivos de impugnación formulados en el escrito de interposición del recurso y, respecto de la cuestión que plantea el auto de admisión, propugnó el establecimiento de la siguiente doctrina:

i.- En los términos en que se plantea el recurso, el artículo 58.4.b) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, puesto en relación con los artículos 39 y 48.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, no constituye un obstáculo para que pueda acordarse la prórroga de efectos de los compromisos a los que se pueden sujetar las operaciones de concentración, una vez expirada su vigencia inicial.

ii.- La disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, afecta a la suspensión de los plazos del procedimiento administrativo abierto para acordar la prórroga de los compromisos, sin incidencia en el plazo de duración de los compromisos fijados en la resolución de concentración, ni en la decisión de mantenerlos.

Terminó el abogado del Estado su escrito de oposición solicitando a la Sala que dicte sentencia que, fijando la doctrina que se postula en los párrafos anteriores, desestime el recurso de casación, confirmando la sentencia recurrida por ser ajustada a derecho.

SEXTO.- Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 8 de octubre de 2024, continuando la deliberación el día 15 de octubre de 2024, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Resolución impugnada.

1.- Se interpone recurso de casación contra la sentencia de 8 de febrero de 2023, dictada por la Sección Sexta de la Sala de este orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por Telefónica de Contenidos y de Telefónica de España S.A.U. contra la resolución del pleno del Consejo de la CNMC de 9 de julio de 2020, sobre la prórroga de los compromisos a los que se subordinó la autorización de la operación en la resolución del pleno del Consejo de la CNMC de 22 de abril de 2015.

2.- Como antecedentes del caso debe reseñarse que:

i) El pleno del Consejo de la CNMC resolvió, con fecha 22 de abril de 2015, autorizar la operación de concentración económica Telefónica/DTS (expediente C/0612/14), subordinada al cumplimiento de los compromisos presentados por Telefónica de Contenidos S.A.U. el 14 de abril de 2015

ii) El apartado sexto de los compromisos a los que se supeditó la autorización de la operación de concentración económica establece lo siguiente:

"Los compromisos tendrán una vigencia de cinco (5) años desde que la resolución segunda fase del expediente C/0612/14 sea firme en vía administrativa. Transcurrido dicho plazo, la Comisión Nacional de los Mercados



y la Competencia valorará si se ha producido una modificación relevante en la estructura o la regulación de los mercados considerados, que justifique el mantenimiento, adecuación o supresión de las condiciones correspondientes por un período adicional de hasta un máximo de tres (3) años, que se concretará de forma motivada"

iii) La resolución de la CNMC de 9 de julio de 2020 acordó prorrogar por un periodo adicional de 3 años las condiciones a las que se subordinó la autorización de la operación de concentración C/0612/14 Telefónica/DTS.

iv) Telefónica de Contenidos S.A.U. y Telefónica de España S.A.U. interpusieron recurso contencioso administrativo contra esta última resolución, que fue desestimado por la sentencia de la Sala de la Audiencia Nacional de 8 de febrero de 2023, impugnada en este recurso de casación.

3.-El escrito de demanda no formuló ninguna cuestión relativa a la valoración de la CNMC sobre si se había producido o no una modificación relevante en la estructura o la regulación de los mercados considerados, sino que se circunscribió a plantear que la suspensión no era aplicable a los actos administrativos o resoluciones de carácter sustantivo, sino únicamente a los procedimientos administrativos y que cuando se acordó la prórroga de los compromisos por la resolución de la CNMC de 9 de julio de 2020, ya había transcurrido el plazo de vigencia previsto en el acuerdo de concentración.

SEGUNDO.- La cuestión objeto de interés casacional.

Como se ha indicado en los antecedentes de hecho de esta sentencia, la Sección de Admisión de esta Sala consideró que la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que presentaba este asunto, consistía en: i) interpretar el artículo 58.4.b) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en relación con los artículos 39 y 48.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, a fin de determinar si la CNMC puede acordar la prórroga de efectos de los compromisos a los que se pueden sujetar las operaciones de concentración, una vez expirada su vigencia inicial, y ii) interpretar la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, a fin de determinar las consecuencias en la tramitación de la prórroga de los compromisos.

TERCERO.- La posición de la Sala sobre las alegaciones relativas a la vulneración del artículo 58.4.b) de la LDC .

1.- También en los antecedentes de hecho de esta Sentencia hemos indicado que la parte recurrente denuncia en su recurso de casación que la sentencia impugnada había incurrido en dos vulneraciones de normas legales.

En la primera de ellas, la recurrente considera que la sentencia impugnada infringió el artículo 58.4.b) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), en relación con los artículos 39 y 48.3 de la LPAC, porque acordó la prórroga de los compromisos a los que pueden sujetarse las operaciones de concentración una vez superada su vigencia.

2.- El artículo 58.4.b) de la LDC, indica lo siguiente, en relación con la instrucción y resolución de la segunda fase del procedimiento de control de concentraciones económicas:

"4. Recibida la propuesta de resolución definitiva de la Dirección de Investigación, el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia adoptará la decisión final mediante una resolución en la que podrá:

[...]

b) Subordinar la autorización de la concentración al cumplimiento de determinados compromisos propuestos por los notificantes o condiciones."

Como se aprecia con facilidad, el precepto legal que la parte recurrente considera infringido por la sentencia impugnada se limita a señalar que en las operaciones de concentración que se resuelvan en la segunda fase del procedimiento, el Consejo de la CNMC podrá subordinar la autorización de la concentración al cumplimiento de determinados compromisos propuestos por los notificantes o condiciones.

Por tanto, el precepto legal no establece regla alguna que pueda considerarse infringida respecto del momento de la decisión de prorrogar las condiciones a las que se subordinó la autorización.

En este sentido, la propia parte recurrente parece aceptar que la sentencia impugnada mal puede vulnerar el precepto de la LDC que denuncia como infringido, al reconocer (apartado 29 de su escrito de interposición) que "La LDC no regula de forma específica la prórroga de los compromisos".



3.- En realidad, en el presente caso la disposición que regula el momento de adopción de la prórroga se encuentra en el apartado sexto, antes transcrito, de los compromisos presentados por la recurrente, a los que se subordinó la autorización de la concentración acordada por el Pleno de la CNMC de 22 de abril de 2015.

En dicho apartado, se dispone que los compromisos a los que se subordinó la autorización tendrían una vigencia de 5 años y expresamente se establece que "Transcurrido dicho plazo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia valorará..." si se ha producido una modificación en la estructura o la regulación de los mercados que justifique el mantenimiento, adecuación o supresión de las condiciones por un período de hasta 3 años, que se concretará de forma motivada.

El primero de los criterios de interpretación de las normas que ofrece el artículo 3 del Código Civil es el de estar al "*sentido propio de sus palabras*" y en este caso cabe resaltar que el apartado sexto de los compromisos es muy claro cuando dispone que la decisión motivada de la CNMV de mantenimiento de las condiciones se adoptará tras la correspondiente valoración "*transcurrido dicho plazo*", es decir, transcurrido el plazo de 5 años de vigencia de los compromisos a que inicialmente se subordinó la autorización de la operación de concentración.

De esta manera, cabe reconocer que la prórroga de los compromisos se ajustó, en lo que se refiere al momento de su adopción, al sentido literal de los compromisos presentados por la recurrente a cuyo cumplimiento se subordinó la autorización de la CNMC de la operación de concentración económica.

No obstante, es cierto que, como advierte la sentencia impugnada, la propia naturaleza del acuerdo de concentración y el alcance temporal al que se vincula el cumplimiento de los compromisos no parecen permitir una interpretación con la literalidad apuntada, porque si la decisión se toma superado el plazo de cinco años fijado en el acuerdo de concentración, los compromisos podrían prolongarse *de facto* más allá del tiempo previsto sin el amparo de ninguna decisión y a la espera sin límite de tiempo a que la decisión se adoptara.

Lo anterior lleva a la sentencia impugnada a examinar las circunstancias en las que se adoptó la decisión final sobre el mantenimiento de los compromisos, cuestión que examinaremos al tratar de la segunda de las infracciones que denuncia la parte recurrente.

4.- Aunque admitamos con la sentencia de instancia las dificultades que se derivan de la interpretación literal del apartado sexto de los compromisos, ello no conduce a aceptar la interpretación del referido apartado efectuada por la recurrente, que entiende que "*necesariamente*" la prórroga de los compromisos había de adoptarse antes del vencimiento del plazo final de vigencia, pues aparte de que tal interpretación carece de todo apoyo en el indicado apartado sexto, no debe olvidarse, en último término, que los compromisos fueron presentados por la propia parte recurrente, en concreto, por Telefónica de Contenidos S.A.U., y que la regla de interpretación de los contratos contenida en el artículo 1288 del Código Civil prescribe que la interpretación de las cláusulas oscuras "*no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad*".

Por todo ello, de acuerdo con lo razonado, la Sala no aprecia la infracción del artículo 58.4.b) LDC que denuncia la parte recurrente en el primer motivo del recurso de casación.

CUARTO.- La posición de la Sala sobre las alegaciones relativas a la infracción de la disposición adicional 3ª del RD 463/2020 .

1.- Como segundo motivo de impugnación, la parte recurrente denuncia la vulneración por la sentencia recurrida de la disposición adicional tercera del RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

2.- Para examinar esta cuestión debemos partir de los siguientes datos de carácter fáctico:

i) El plazo de 5 años de vigencia de los compromisos a que se subordinó la autorización de la operación de concentración finalizó el 30 de abril de 2020, según reconoce la parte recurrente (apartados 10, 18, 67 y 82 de su escrito de interposición).

ii) La CNMC siguió un procedimiento administrativo para la valoración y toma de decisión sobre la prórroga o cese de los compromisos de la concentración, que se inició antes del vencimiento de la fecha de vigencia de los compromisos, y en este sentido cabe señalar que el 24 de enero de 2020 Telefónica presentó un escrito solicitando el levantamiento y supresión de los compromisos por finalizar la vigencia de los mismos, la Dirección de Competencia abrió el 4 de febrero de 2020 un trámite de alegaciones de operadores de comunicaciones electrónicas, de TV de pago, proveedores de contenidos audiovisuales y operadores de TV en abierto, y se produjeron las demás actuaciones que se referencian en los antecedentes de hecho de la resolución de la CNMC de 9 de julio de 2020.



iii) En el curso de este procedimiento se produjeron los dos acuerdos de suspensión de 16 y 17 de marzo de 2020 que cita la parte recurrente en su escrito de interposición, en los que advierte la infracción de la disposición adicional 3ª del RD 463/2020.

iv) El 9 de julio de 2020 el Pleno de la CNMC acordó la prórroga por un período adicional de tres años de las condiciones a que se subordinó la autorización de la operación de concentración económica.

3.- La disposición adicional 3ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, dispone lo siguiente sobre la suspensión de plazos administrativos:

"1. Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo."

La reanudación de los plazos para la tramitación de los procedimientos fue acordada por el RD Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020. En su Exposición (apartado IV) se indica lo siguiente:

"Por ello, se prevé, en primer lugar, el levantamiento de la suspensión de términos y de la interrupción de plazos administrativos, estableciendo, con efectos de 1 de junio de 2020, la derogación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. De este modo, se prevé que se reanude o, en su caso, se reinicie el cómputo de los plazos desde esa misma fecha."

En este sentido, la disposición derogatoria única, apartado 2, del RD 537/2020 dispuso que:

"Con efectos desde el 1 de junio de 2020, queda derogada la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo."

4.- La parte recurrente alega que en el expediente del que trae causa este procedimiento se dictaron dos acuerdos de suspensión diferenciados: el primer acuerdo de 16 de marzo de 2020 del Secretario del Consejo de la CNMC y el segundo acuerdo de 17 de marzo de 2020 de la Directora de Competencia de la CNMC.

En relación con el primer acuerdo de suspensión, fue adoptado por el Secretario del Consejo de la CNMC que, con fecha 16 de marzo de 2020, dispuso:

"la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento, en particular el plazo de tres meses previsto en el artículo 36.7 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia para que se dicte y notifique la resolución sobre la adopción de medidas en el ámbito de los expedientes de vigilancia. Dicha suspensión será eficaz mientras se mantenga la vigencia del mencionado Real Decreto o de cualquiera de sus prórrogas. Una vez concluida la vigencia, los plazos se reanudarán."

La parte recurrente alega sobre el primer acuerdo de suspensión que el plazo de tres meses establecido por el artículo 36.7 LDC para que el Consejo de la CNMC dicte y notifique la resolución sobre la adopción de medidas en un expediente de vigilancia de obligaciones, se inicia según el propio precepto con la correspondiente propuesta de la Dirección de Competencia y, en este caso, el acuerdo de suspensión carece de eficacia alguna, pues el 16 de marzo de 2020 no se había formulado todavía ninguna propuesta de la Dirección de Competencia, sin que en nuestro ordenamiento quepa la suspensión de plazos no iniciados como es el caso.

Sobre este punto, la resolución de la CNMC de 9 de julio de 2020 señala (página 13) que la suspensión se refería al plazo máximo de tres meses de que dispone el Consejo de la CNMC para resolver, una vez elevado el correspondiente IPV:

"...situación procedimental en la que únicamente se encontraba la resolución del IPV elevado por la Dirección de Competencia a este Consejo el 5 de marzo de 2020, relativo a la revisión del Coste Mínimo Garantizado aplicado por TELEFONICA a los operadores que adquirieron el canal de TV de pago de fútbol de su tercera oferta mayorista (de julio de 2017) y no al presente procedimiento relativo a la prórroga de la duración de los compromisos que se aprobaron en la resolución de 22 de abril de 2015."

Por tanto, el acuerdo de suspensión de Secretario del Consejo de la CNMC de 16 de marzo de 2020, se refería al plazo para resolver una cuestión distinta (la revisión de un coste mínimo garantizado aplicado por Telefónica a los operadores que adquirieron el canal de TV de pago de fútbol), y no al plazo para resolver sobre la prórroga de la duración de los compromisos del que tratamos en este recurso, sin que la parte recurrente haya efectuado alegación alguna sobre los razonamientos de la CNMC sobre el particular que se acaban de exponer.



En todo caso, la sentencia impugnada no hace mención alguna de este acuerdo de suspensión, ni considera -por tanto- que haya tenido ninguna operatividad o ningún efecto sobre el plazo para resolver sobre la prórroga de los compromisos.

5.- Cuestión distinta se plantea en relación con el acuerdo de suspensión de 17 de marzo de 2020, de la Directora de Competencia, que tanto la resolución de la CNMC de 9 de julio de 2020 como la sentencia impugnada reconocen que se refiere y afecta al plazo para resolver la prórroga de los compromisos.

Este acuerdo de 17 de marzo de 2020 de la Directora de Competencia disponía lo siguiente:

"Los compromisos a los que se subordinó la autorización de concentración (compromiso 6) establecen que, transcurrido el plazo de 5 años desde que la resolución en segunda fase del expediente C/0612/14 sea firme en vía administrativa (esto es, el 30 de abril de 2015), corresponde a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia la valoración relativa al mantenimiento, adecuación o supresión de los compromisos por un periodo máximo de 3 años

En consecuencia, en el marco del procedimiento de vigilancia de referencia, de acuerdo con lo previsto en la mencionada disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se comunica a la interesada que, en orden a la valoración relativa al mantenimiento adecuación o supresión de los compromisos, queda suspendido el plazo previsto en la resolución de 22 de abril de 2015 (expte. C/0612/14, compromiso 6). La suspensión del plazo no suspende la eficacia ni la ejecutividad de los compromisos a los que se subordinó la autorización de la concentración C/0612/14."

Señala la parte recurrente que el ámbito de aplicación de la disposición adicional tercera del RD 463/2020 alcanza únicamente a los plazos para la tramitación de los procedimientos administrativos, no a los plazos de eficacia de los actos administrativos dictados con anterioridad y sometidos a un plazo limitado de vigencia, sin que sea posible al intérprete de la norma deducir una voluntad distinta del poder normativo invocando el "*contexto social*" en que se dicta.

Añade el recurso de casación que esa interpretación sociológica es contraria al RD 463/2020, que contenía en el apartado 4 de la disposición adicional tercera una solución específica para los supuestos en los que existiera un plazo perentorio de vigencia de los actos administrativos, en base a la cual, si la CNMC entendía que la competencia en el mercado exigía el mantenimiento de los compromisos por otros tres años, debería haber acordado la continuación del procedimiento para mantener los compromisos al ser la continuación del procedimiento administrativo indispensable para la protección del interés general.

La parte recurrente considera que, al amparo de la disposición adicional tercera del RD 463/2020, que contempla únicamente la suspensión de plazos procedimentales, se pretende una prórroga de los compromisos hasta que se dicte la decisión sobre la prórroga, lo que supone extender materialmente la eficacia de actos administrativos firmes sujetos a una eficacia temporal limitada, más allá de lo previsto en el propio acto administrativo, y sin ninguna habilitación legal o normativa expresa.

6.- No cabe duda de que la disposición adicional 3ª del RD 463/2020, antes transcrita, contempla la suspensión de los términos y la interrupción de los plazos -como literalmente indica- "*para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público*". Esto es, como aclara también la rúbrica del precepto, regula la suspensión e interrupción de los "*plazos administrativos*".

Pero sobre esta cuestión no cabe apreciar ninguna infracción en la sentencia impugnada. Si distinguimos, como hace la parte recurrente, entre plazos sustantivos o materiales, como es el plazo de 5 años de duración inicialmente prevista para la vigencia de los compromisos a los que se subordinó la autorización de la operación de concentración económica, y plazos administrativos o procedimentales, como es el relativo a la tramitación del procedimiento para adoptar de decisión de mantenimiento, adecuación o supresión de dichas condiciones, es claro que la sentencia impugnada interpreta acertadamente la referida disposición adicional 3ª del RD 463/2020, al considerar que regula la suspensión de plazos procesales o administrativos y no de plazos materiales sustantivos o materiales.

En efecto, dice al respecto la sentencia impugnada:

"...la previsión legal para el estado de alarma se refería a los plazos y término de los procedimientos y no al vencimiento de las decisiones o actos administrativos firme...".

La sentencia impugnada aclara, en primer lugar, la interpretación que debe darse al acuerdo de la suspensión de la Directora de Competencia, que adolece de alguna imprecisión en su redacción. Considera la sentencia impugnada que la redacción del acuerdo de suspensión, que hemos transcrito anteriormente, se refiere a los plazos del procedimiento, y en esa interpretación coincide esta Sala, como resulta del texto del propio acuerdo, que hace expresa indicación de que la suspensión del plazo se acuerda "en orden a la valoración relativa al



mantenimiento, adecuación o supresión de los compromisos", y añade que la suspensión no afecta a los plazos materiales o sustantivos, al señalar que "La suspensión del plazo no suspende la eficacia ni la ejecutividad de los compromisos a los que se subordinó la autorización de la concentración".

Como consecuencia de la interpretación conforme a derecho de la disposición adicional 3ª del RD 463/2020, la sentencia impugnada considera que la suspensión acordada por la Directora de Competencia se refería únicamente al procedimiento administrativo seguido para decidir el mantenimiento, adecuación o supresión de los compromisos, sin afectar al plazo o límite sustantivo inicial de duración de dichos compromisos:

Así lo expone con claridad la sentencia impugnada:

"...la "suspensión" acordada tuvo lugar en el seno de un procedimiento administrativo, y para nada implicaba una alteración o modificación del límite temporal fijado en el acuerdo de concentración, simplemente se prorrogó la decisión al momento, en el que, normalizada la situación podía la CNMC retomar su continuidad y llevar a cabo la oportuna decisión".

No cabe apreciar, por tanto, que la sentencia impugnada haya incurrido en vulneración de la disposición adicional 3ª del RD 463/2020 al estimar conforme a derecho el acuerdo de suspensión de la Directora de Competencia.

7.- Cabe añadir, a mayor abundamiento, que la tesis que defiende la parte recurrente parte de considerar que, transcurrido el plazo de 5 años de vigencia de los compromisos se produce automáticamente el cese de sus efectos, pero no es esa la previsión del apartado sexto de los compromisos presentados por Telefónica de Contenidos S.A.U., que exige para el mantenimiento, adecuación o supresión de las condiciones un pronunciamiento expreso de la CNMC, que se concretará en forma motivada, en el que habrá de valorarse "si se ha producido una modificación relevante en la estructura o la regulación de los mercados considerados, que justifique el mantenimiento, adecuación o supresión de las condiciones correspondientes por un período adicional..."

8.- Con los anteriores razonamientos la Sala da respuesta a las cuestiones de interés casacional formuladas en el auto de admisión del recurso de casación.

QUINTO.- Conclusión y costas.

1.- De acuerdo con lo hasta aquí razonado, procede la desestimación del presente recurso de casación, formulado por la representación procesal de Telefónica de Contenidos S.A.U. (ahora Telefónica Filiales S.A.U.) y Telefónica de España S.A.U., contra la sentencia dictada el 8 de febrero de 2023 por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en el procedimiento ordinario 944/2020.

2.- De acuerdo con los artículos 93.4 y 139.1 de la LJCA, cada parte abonará las costas del recurso de casación causadas a su instancia y las comunes por mitad, con mantenimiento del pronunciamiento de la sentencia impugnada en cuanto a las costas de la instancia.

FALLO

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

1.- Declarar no haber lugar y, por tanto, desestimar el presente recurso de casación número **3655/2023** interpuesto por Telefónica de Contenidos S.A.U. (ahora Telefónica Filiales S.A.U.) y Telefónica de España S.A.U., contra la sentencia de 8 de febrero de 2023, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso 944/2020.

2.- No hacer imposición de las costas de casación a ninguna de las partes.

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

Así se acuerda y firma.