

RESOLUCIÓN

VEGAP

R/AJ/035/25

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidente

Da. Cani Fernández Vicién

Consejeros

Da. Pilar Sánchez Núñez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

Da. María Vidales Picazo

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 28 de mayo de 2025

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**), con la composición expresada, ha dictado la siguiente Resolución en el Expediente R/AJ/035/25, por la que se resuelve el recurso administrativo interpuesto por VISUAL ENTIDAD DE GESTIÓN DE ARTISTAS, al amparo del artículo 47 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**), contra el requerimiento de información de la Dirección de Competencia de la CNMC que fue formulado el 10 de febrero de 2025 y reiterado el 17 de marzo de 2025 en el marco del expediente sancionador S/0002/20 TARIFAS Y CONTRATOS VEGAP.



ÍNDICE DE CONTENIDO

1.	ANTE	CEDENTES	3
2.	FUNDAMENTOS DE DERECHO		3
	2.1.	Objeto de la presente resolución	3
	2.2.	Pretensiones de las recurrentes e informe de la DC	4
	2.2.1.	Objeto del recurso	
	2.2.2.	·	
	2.2.3.	Alegaciones de la recurrente al informe de la DC	
	2.3.	Sobre los requisitos del artículo 47 de la LDC	5
	2.3.1.	Sobre los actos de la DC distintos del RI impugnado en el recurso de	
	VEGAP5		
	2.3.2.	Ausencia de Indefensión	6
	2.3.3.	Perjuicio irreparable	. 10
2.	RESU	ELVE	11



1. ANTECEDENTES

- (1) El 25 de marzo de 2025 tuvo entrada en la CNMC el recurso interpuesto por VISUAL ENTIDAD DE GESTIÓN DE ARTISTAS PLÁSTICOS (VEGAP), conforme a lo dispuesto en el artículo 47.1 de la LDC, contra el requerimiento de información de la Dirección de Competencia (DC) de 10 de febrero de 2025 en el marco del expediente S/0002/20 TARIFAS Y CONTRATOS VEGAP y su reiteración el 17 de marzo de 2025.
- (2) El 26 de marzo de 2025, conforme a lo indicado en el artículo 24.1 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (**RDC**), el Secretario del Consejo de la CNMC solicitó a la Dirección de Competencia (**DC**) antecedentes e informe sobre el recurso.
- (3) El 1 de abril de 2025, la DC emitió el preceptivo informe sobre el recurso en el que proponía que fuera inadmitido o desestimado (el **Informe de la DC**).
- (4) El 3 de abril de 2025, mediante acuerdo del Secretario de Consejo de la CNMC se admitió a trámite el recurso, concediendo a las recurrentes un plazo de 15 días para que, previo acceso al expediente, pudiera formular alegaciones. VEGAP accedió al expediente el 4 de abril de 2025, pero no ejerció la facultad de alegar que le confería el citado acuerdo.
- (5) La Sala de Competencia ha resuelto este recurso en su reunión de 28 de mayo de 2025.

2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

2.1. Objeto de la presente resolución

- (6) Se promueve el presente recurso, al amparo del artículo 47 de la LDC, contra el requerimiento de información de la DC de 10 de febrero de 2025 en el marco del expediente S/0002/20 TARIFAS Y CONTRATOS VEGAP y su reiteración el 17 de marzo de 2025 (el RI).
- (7) El artículo 47 de la LDC regula el recurso administrativo previsto contra las resoluciones y actos dictados por la DC disponiendo que: "Las resoluciones y actos dictados por la Dirección de Investigación [hoy Dirección de Competencia] que produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos serán recurribles ante el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia [hoy Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia] en el plazo de diez días".



2.2. Pretensiones de las recurrentes e informe de la DC

2.2.1. Objeto del recurso

- (8) VEGAP solicita la suspensión del procedimiento S/0002/20 y la anulación de todo lo actuado en él, ordenando su archivo y cierre, así como, subsidiariamente, que se deje sin efecto el RI recurrido.
- (9) Para fundamentar tales pretensiones, VEGAP estructura su recurso en los 5 motivos que se resumen a continuación:
 - Primero: la reiteración, el 17 de marzo de 2025, del RI de 10 de febrero de 2025 sin atender a las alegaciones formuladas por VEGAP el 5 de marzo de 2025, vulneraría el derecho fundamental a una buena administración consagrado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
 - Segundo: las actuaciones realizadas por la DC con anterioridad a la incoación del procedimiento sancionador S/0002/20 el 20 de diciembre de 2024 constituirían actuaciones materiales de instrucción encubiertas que supondrían una desvirtuación la fase de información reservada, lo que implicaría, a su vez, una desviación de poder, la vulneración de los derechos fundamentales a una buena administración y de defensa, así como la caducidad del procedimiento.
 - Tercero: el RI sería reiterativo, inmotivado y desproporcionado, suponiendo una vulneración del derecho de defensa de VEGAP así como del secreto de las comunicaciones.
 - Cuarto: las "advertencias de multas y sanciones" contenidas en la reiteración del RI supondrían un ejercicio de intimidación administrativa ilegal contraria a los derechos fundamentales de defensa y a una buena administración.
 - Quinto: atender al RI impugnado supondría la materialización de la infracción de los derechos de defensa y demás derechos vulnerados por el mismo, lo que haría necesario suspender el procedimiento hasta que el Consejo de la CNMC resuelva el presente recurso para evitar la perdida de su finalidad legítima.

2.2.2. Informe de la DC

(10) Frente a lo alegado por VEGAP, la DC considera en su informe de 1 de abril de 2025 que el recurso debe ser inadmitido o desestimado al no concurrir los requisitos del artículo 47 de la LDC.



2.2.3. Alegaciones de la recurrente al informe de la DC

(11) Tal y como se apuntaba en los antecedentes, **VEGAP declinó hacer uso del trámite de audiencia para formular alegaciones** que fue concedido mediante acuerdo del Secretario de Consejo de la CNMC de 3 de abril de 2025.

2.3. Sobre los requisitos del artículo 47 de la LDC

(12) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la LDC, la adopción de una decisión respecto al recurso interpuesto supone verificar si el RI recurrido es susceptible de ocasionar indefensión o perjuicio irreparable a VEGAP, lo que conllevaría su estimación. Procede, no obstante, referirse, previamente, a los actos de la DC distintos del RI contra los que VEGAP también dirige su recurso.

2.3.1. Sobre los actos de la DC distintos del RI impugnado en el recurso de VEGAP

- VEGAP no se le limita a impugnar el RI de información de 10 de febrero de 2025 y su reiteración el 17 de marzo de 2025. Dirige también su recurso -y en particular el segundo "motivo" del mismo- contra la fase de información reservada del expediente S/0002/20 TARIFAS Y CONTRATOS VEGAP en su conjunto, refiriéndose a una serie de actuaciones investigatorias de la DC realizadas con anterioridad a la incoación de dicho expediente el 20 de diciembre 2024.
- VEGAP apunta, en particular, a un requerimiento de información (14)pretendidamente "desmesurado" que le dirigió la DC en diciembre de 2020 y reprocha que se realizaran a continuación "dos requerimientos adicionales al denunciante y a un competidor sin ni siquiera esperar a recibir y analizar mínimamente la información remitida por VEGAP". Según la recurrente, la información aportada en enero de 2021 en respuesta a dicho requerimiento sería ya suficiente para "saber si se había cometido una infracción o no, esto es, para decidir si se abría o no un procedimiento sancionador", único objetivo de la fase de información reservada. Así, al proseguir con la actuación investigadora sin proceder inmediatamente a la incoación del expediente, la DC habría encubierto actos de instrucción como diligencias previas y desvirtuado la fase de información reservada lo que debería llevar a declarar la nulidad de tales actuaciones así como la caducidad del procedimiento S/0002/20.
- (15) Sin perjuicio de que tales hechos, anteriores a la incoación del expediente S/0002/20 el 20 de diciembre 2024, puedan ser tenidos en cuenta como elementos de contexto, debemos precisar que el objeto del presente recurso debe limitarse al RI de 10 de febrero de 2025 y su reiteración el 17 de marzo de 2025. Toda pretensión anulatoria contra cualquiera de los actos anteriores de la DC a los que se refiere VEGAP en su escrito de recurso



resultaría extemporánea por la vía del artículo 47 de la LDC. Se recuerda, a este respecto, que el apartado primero de dicha disposición establece que "las resoluciones y actos de la Dirección de Investigación que produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos serán recurribles ante el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia en el plazo de diez días" (subrayado añadido).

- Sin menoscabo de lo anterior, cabe apuntar que VEGAP podrá ejercitar (16)plenamente su derecho de defensa haciendo valer los argumentos y pretensiones que estime pertinentes en relación con los actos de investigación de la DC, la pretendida desvirtuación de la fase de información reservada y sus consecuencias, durante los distintos turnos de alegaciones previstos en la LDC de los que dispondrá durante la tramitación del procedimiento sancionador S/0002/20.
- En cuanto a que las consideraciones de VEGAP sobre la desvirtuación de la fase (17)de información reservada deberían llevar a concluir que el RI de información de 10 de febrero (reiterado el 17 de marzo) incurre en un "vicio de anulabilidad" por estar incurso en desviación de poder y haberse dictado fuera del plazo de caducidad, procede recordar que, tal y como ha venido a recordar el Tribunal Supremo, los motivos de impugnación frente a actuaciones de la Dirección de Competencia deben estar basados únicamente en la indefensión o el perjuicio irreparable que los actos recurridos puedan causar a derechos o intereses legítimos del recurrente, y no en cualquier otro motivo: [e]n efecto, la vía a través de la cual es posible la impugnación "anticipada" de las resoluciones y actos dictados por la Dirección de Investigación es precisamente, en la nueva Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, la establecida en su artículo 47.1, esto es, el recurso (interno) frente a unas y otros ante el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia. Pero no se trata de una vía que abra la posibilidad a cualquier impugnación y por cualquier motivo sino exclusivamente la de aquellos actos o resoluciones a los que se impute haber causado indefensión o provocar "perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos1.

2.3.2. Ausencia de Indefensión

Una vez aclarado que el objeto del presente recurso debe limitarse al RI de la (18)DC de 10 de febrero de 2025, procede analizar si dicho acto es susceptible de generar indefensión a VEGAP, tal y como alega la recurrente, atendiendo a su pretendido carácter reiterativo, inmotivado y desproporcionado y al hecho de haber reiterado la DC dicho requerimiento de información el 17 de marzo de 2025 sin tener en cuenta las alegaciones presentadas por VEGAP el 5 de marzo y advirtiendo de posibles sanciones en caso de no contestar.

¹ Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2013 (recurso 5606/2010).



- (19) En cuanto al concepto de "indefensión", como uno de los dos únicos motivos alternativos de estimación del recurso previsto en el artículo 47 de la LDC, considera el Tribunal Constitucional que: "por indefensión ha de entenderse el impedir a una parte en un proceso o procedimiento, toda vez que las garantías consagradas en el artículo 24.1 de la Constitución Española son también aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores, el ejercicio del derecho de defensa, privándole de ejercitar su potestad de alegar y justificar sus derechos e intereses" señalando que "la indefensión supone una limitación de los medios de defensa producida por la indebida actuación de los órganos correspondientes".
- (20) Es decir, que la indefensión a la que se refiere el artículo 24.1 CE es sólo aquélla que produzca un real y efectivo menoscabo del derecho de defensa. Estima, por tanto, la jurisprudencia constitucional, que "no se da indefensión cuando ha existido la posibilidad de defenderse en términos reales y efectivos" (STC 71/1984, 64/1986).
- (21) Asimismo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 febrero de 2007 establece que: "tratándose de actos administrativos, la protección inherente al derecho fundamental reconocido en el artículo 24 CE solo opera en relación a los que tengan un contenido sancionador", matizando el Alto Tribunal que "esa protección deberá invocarse en relación a actos administrativos que, además de haber sido dictados en el marco de un procedimiento que pueda merecer la calificación de procedimiento sancionador, sean definitivos, y por esta razón tengan en sí mismos un efectivo contenido sancionador"².
- Pues bien, tomando prestadas las palabras del Tribunal Supremo en la sentencia precitada, ni el RI de 10 de febrero de 2025, ni su reiteración el 17 de marzo de 2025 constituyen "actos definitivos que tengan en sí mismos un efectivo contenido sancionador".
- Lo anterior, sin perjuicio de que el oficio de reiteración de 17 de marzo de 2025 advierta de la posible multa coercitiva prevista en el artículo 67.f) de la LDC o de la posible apertura de un expediente sancionador por infracción del artículo 62.3.c) de la LDC si VEGAP incumpliera con los deberes de colaboración e información legalmente previstos en el artículo 39 de la LDC (folio 91 del expediente R/AJ/035/25). Tal apercibimiento no puede calificarse de injustificado o de "ejercicio de intimidación administrativa ilegal que vulnera del derecho de defensa y el derecho a una buena administración", como hace VEGAP en el motivo cuarto de su recurso, pues se limita a referirse a una medida de ejecución forzosa y a una infracción autónoma legalmente previstas en la LDC. Se subraya, en cualquier caso, que la referencia a dichas sanciones se hace en términos hipotéticos, sin que el RI ni su reiteración impongan sanción alguna. Tales

² Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2007 (recurso 6456/2002).



sanciones se impondrían, en su caso, mediante actos administrativos distintos frente a los que VEGAP estaría en medida de ejercitar plenamente sus derechos de defensa.

- Debe tenerse en cuenta, adicionalmente, que tanto el RI como su reiteración se produjeron con posterioridad a la incoación del procedimiento S/0002/20 el 20 de diciembre 2024 y no durante la fase de información reservada. Se trata de una precisión significativa pues los requerimientos de información realizados tras la incoación de un expediente administrativo no son susceptibles de vulnerar el derecho de defensa en la medida en que pueden impugnarse cuando se dicte la resolución final que ponga fin al procedimiento³. Además, VEGAP podrá llevar a cabo todas las consideraciones que estime pertinentes -incluyendo aquellas que figuran en sus alegaciones de 5 de marzo de 2025- durante los distintos trámites de audiencia del procedimiento sancionador previstos en la LDC.
- (25) Tampoco cabe entender, en ningún caso, que el RI obligue a aportar respuestas auto inculpatorias, pues se limita a requerir información fáctica (la remisión de copias de documentos que obran en poder de VEGAP, o bien datos sobre estadísticas, fechas o procedimientos) sin que se haya solicitado de VEGAP ninguna una opinión sobre ellos (por ejemplo, que realice una valoración jurídica o que manifieste una opinión jurídica).
- Por lo que se refiere al planteamiento de que la entrega de parte de la información solicitada a VEGAP implicaría una vulneración del derecho al secreto de las comunicaciones de terceros, reconocido por el artículo 18.3 de la Constitución Española, procede apuntar que no existe ningún límite a las facultades de la CNMC legalmente reconocidas en los artículos 39 a 40 de la LDC para recabar información consistente en intercambios con terceros, más allá de la protección de la que gozan las comunicaciones abogado-cliente, que en ningún caso son objeto del RI impugnado. De cualquier modo, nótese que si

Ello se colige, a sensu contrario, de las siguientes afirmaciones realizadas por la Audiencia Nacional en su reciente sentencia de 27 de enero de 2025 (recurso 00001/2022): "Por otra parte, destacamos que los requerimientos de información impugnados no se han dictado en un procedimiento administrativo ya incoado por lo que es difícil admitir, como así sostiene el Abogado del Estado, que pueden impugnarse cuando se dicte la resolución final del procedimiento administrativo. Es cierto que los requerimientos de información son actos de tramite; no obstante, esa conclusión sin otras consideraciones puede implicar que queden fuera del control y de la revisión jurisdiccional aquellas actuaciones administrativas que vulnerando derechos del afectado no puedan impugnarse con la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo porque, como es el caso, no se han dictado en un procedimiento administrativo ya incoado sino en diligencias previas propias de una investigación reservada. Y ello debe implicar que esos requerimientos de información pueden ser impugnados de forma autónoma cuando, como es el caso, se alega vulneración del derecho de defensa que es, junto con otros motivos, lo que permite la impugnación de los actos de tramite tal como se aprecia en el artículo 25.1 de la LJCA". (Subrayado añadido).



VEGAP considerara que parte de la información aportada en respuesta al RI tiene naturaleza confidencial, podrá solicitar motivadamente que así se declare, conforme al artículo 42 de la LDC en el que se dispone que "[e]n cualquier momento del procedimiento se podrá ordenar, de oficio o a instancia de parte, que se mantengan secretos los datos o documentos que consideren confidenciales". A ello se suma que el artículo 43 de la LDC impone un deber de secreto a todos los que tomen parte en la tramitación de expedientes previstos en dicha ley sobre los hechos e informaciones de naturaleza confidencial.

- (27) En cuanto al pretendido carácter reiterativo, inmotivado y desproporcionado del RI, tras analizar su contenido, esta Sala debe rechazar tales calificativos pues como se aprecia a partir de la lectura de los folios 60 a 63 del presente expediente R/AJ/035/25, contiene una descripción precisa de las conductas que se investigan y se justifica en este sentido por qué se solicita la información requerida puesto que toda ella se encuentra relacionada con las referidas conductas.
- En cualquier caso, tal y como las plantea VEGAP en su recurso, esas (28)pretendidas deficiencias podrían implicar, a lo sumo, vulneraciones de la legalidad ordinaria, pero en ningún caso "indefensión" en el sentido del artículo 47 de la LDC. Apuntaba a este respecto la Audiencia Nacional en una sentencia reciente que "[e]stas alegaciones de falta de motivación y de vulneración de los principios de necesidad y proporcionalidad, como ahora diremos, pueden constituir vulneración de preceptos de legalidad ordinaria pero, en ningún caso, pueden integrarse en la vulneración del derecho fundamental de defensa reconocido en el artículo 24.2 CE invocado por la recurrente frente a los acuerdos de requerimientos de información que se han impugnado con arreglo a los tramites del procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona que exige no solo la invocación formal de un derecho fundamental sino que, además, es necesario que los actos administrativos impugnados hayan vulnerado efectivamente el derecho fundamental invocado"4 (subrayado añadido). Al igual que sucedía en el caso del que trae causa la referida sentencia. VEGAP no ha concretado en qué medida la respuesta al requerimiento de información vulneraría de manera efectiva su derecho fundamental a la defensa más allá de la invocación formal de este derecho.
- (29) Atendiendo a lo anteriormente expuesto en el presente apartado, no cabe apreciar que el RI impugnado ni su reiteración sean susceptibles de generar indefensión a VEGAP.

-

⁴ Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de enero de 2025 (recurso 1/2022).



2.3.3. Perjuicio irreparable

- (30) Una vez descartado que el RI impugnado y su reiteración generen indefensión a VEGAP, debe analizarse si tales actos son susceptibles de producir perjuicio irreparable a sus derechos e intereses legítimos, segunda condición alternativa para la estimación del recurso previsto en el artículo 47 de la LDC.
- (31) El Tribunal Constitucional entiende por perjuicio irreparable "aquel que provoque que el restablecimiento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sea tardío e impida su efectiva restauración" (entre otros, ATC 79/2009, de 9 de marzo de 2009 y 124/2012, de 18 de junio de 2012).
- (32) Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁶ y la autoridad de defensa de la competencia, asumiendo dicha doctrina jurisprudencial, han precisado que la noción de interés legítimo consiste en una relación entre el sujeto y el objeto de la pretensión, que implica que la resolución que ponga fin al procedimiento "produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto [...] y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación".
- Por lo que se refiere a las alegaciones de VEGAP en relación con el pretendido (33)perjuicio irreparable a sus derechos e intereses legítimos derivado de las actuaciones impugnadas, la recurrente se limita a invocar dicho supuesto perjuicio, sin precisar mínimamente cómo se materializaría en este caso concreto, mediante aseveraciones genéricas como que "dicho requerimiento de información, aun siendo un acto de trámite, produce indefensión y perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos de la propia VEGAP y de terceros" o que "[e]s evidente que a lo largo del presente escrito estamos refiriéndonos a situaciones generadoras de indefensión y a perjuicios irreparables en derechos propios y de terceros, por lo que el recurso es totalmente procedente y la resolución debió dar el oportuno pie de recurso y no cercenar, una vez, más los derechos de mi representada. Tales afirmaciones corresponden, de hecho, a los dos únicos fragmentos del escrito de recurso de VEGAP en el que se alude a un perjuicio irreparable a sus derechos e intereses legítimos distintos del derecho de defensa abordado en el apartado anterior. Por ende, no cabe apreciar que VEGAP haya acreditado la concurrencia de dicho requisito de estimación del recurso del artículo 47 de la LDC.

Véase, por ejemplo, el auto del Tribunal Constitucional 79/2009, de 9 de marzo de 2009 y 124/2012, de 18 de junio de 2012.

Sentencias del TS 4 de febrero 1991, 17 de marzo y 30 de junio 1995, 12 febrero de 1996, y de 9 junio y 12 septiembre de 1997.



- RI de información impugnado ni su reiteración constituyen actos definitivos en el marco del procedimiento sancionador S/0002/20. VEGAP contará con los distintos trámites de audiencia previstos por la LDC y el RDC para realizar las consideraciones que estime oportunas con el fin de hacer valer sus derechos e intereses legítimos, incluyendo la posibilidad de formular alegaciones al pliego de concreción de hechos y a la propuesta de resolución, tal y como disponen los artículos 50.3 y 50.4 de la LDC. Por consiguiente, las actuaciones de la DC impugnadas no son susceptibles de generar perjuicios de difícil o imposible reparación en la esfera jurídica de VEGAP.
- Obeemos por tanto concluir, sobre la base de lo anteriormente expuesto, que VEGAP no ha acreditado que el RI de 10 de febrero impugnado o su reiteración el 17 de marzo de 2025 puedan generar un perjuicio irreparable a sus derechos e intereses legítimos.
- (36) Por todo ello, **no concurriendo los requisitos exigidos para la estimación del recurso previsto por el artículo 47** de la LDC, esta Sala de Competencia:

2. RESUELVE

Único.- Desestimar el recurso interpuesto por VISUAL ENTIDAD DE GESTIÓN DE ARTISTAS PLÁSTICOS, conforme a lo dispuesto en el artículo 47.1 de la LDC, contra el requerimiento de información de la Dirección de Competencia de 10 de febrero de 2025 y su reiteración, el 17 de marzo de 2025, en el marco del expediente sancionador S/0002/20 TARIFAS Y CONTRATOS VEGAP.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia y notifíquese a la interesada, haciéndole saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que puede interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.