

RESOLUCIÓN

EXPEDIENTE FORTA

R/AJ/081/25

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D^a. María Vidales Picazo

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 15 de septiembre 2025

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el marco del expediente R/AJ/081/25 FORTA, a raíz de un recurso administrativo interpuesto por la FEDERACIÓN DE ORGANISMOS O ENTIDADES DE RADIO Y TELEVISIÓN AUTONÓMICOS, con amparo en el artículo 47 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, contra el acuerdo de 23 de junio de 2025 dictado por la Dirección de Competencia en el marco del expediente S/0002/20 TARIFAS Y CONTRATOS VEGAP.

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES.....	3
2. FUNDAMENTOS DE DERECHO	4
2.1. Actuación administrativa recurrida.....	4
2.2. Pretensiones del recurrente	4
2.3. Sobre la desestimación del recurso por la ausencia de los requisitos del artículo 47 de la LDC	4
2.3.1. Ausencia de Indefensión	5
2.3.2. Ausencia de perjuicio irreparable	6
3. RESUELVE.....	8

1. ANTECEDENTES

- (1) El 19 de junio de 2025, la FEDERACIÓN DE ORGANISMOS O ENTIDADES DE RADIO Y TELEVISIÓN AUTONÓMICOS (**FORTA**) solicitó la condición de interesado en el procedimiento sancionador S/0002/20 TARIFAS Y CONTRATOS VEGAP incoado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) contra VISUAL ENTIDAD DE GESTIÓN DE ARTISTAS PLÁSTICOS (**VEGAP**), por posibles prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en los artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**), así como en los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (**TFUE**), relacionadas con la fijación de tarifas y condiciones comerciales en la gestión de derechos de propiedad intelectual sobre obras visuales.
- (2) El 23 de junio de 2025, la Dirección de Competencia de la CNMC dictó acuerdo denegando la personación de FORTA como interesado en el expediente al considerar que no había quedado suficientemente acreditado un interés legítimo directo y actual que justificase su intervención en el procedimiento.
- (3) El 7 de julio de 2025, FORTA interpuso recurso administrativo ante el Consejo de la CNMC, al amparo del artículo 47 de la LDC, contra el mencionado acuerdo de la Dirección de Competencia, solicitando su revocación y el reconocimiento de su derecho a intervenir como parte interesada en el procedimiento, argumentando la existencia de un interés legítimo colectivo y la afectación directa de sus asociados por la conducta investigada y las tarifas impuestas por VEGAP.
- (4) El 11 de julio de 2025, el Secretario del Consejo de la CNMC remitió el recurso de FORTA a la Dirección de Competencia para la emisión del preceptivo informe, conforme al artículo 24 del Reglamento de Defensa de la Competencia.
- (5) El 17 de julio de 2025, la Dirección de Competencia evacuó informe proponiendo la inadmisión del recurso de FORTA, por entender que no cumplía con los requisitos del artículo 47 de la LDC, al no concretar la existencia de indefensión ni perjuicio irreparable, y subsidiariamente, su desestimación por no concurrir un interés legítimo suficiente para intervenir en el procedimiento.
- (6) En la misma fecha, la Secretaría del Consejo notificó a FORTA la concesión de un plazo de 15 días para formular alegaciones al informe de la Dirección de Competencia, poniéndose a su disposición el expediente R/AJ/081/25.
- (7) El 6 de agosto de 2025, FORTA presentó escrito de alegaciones reiterando la concurrencia de un perjuicio real y una situación de indefensión, así como la existencia de un interés legítimo colectivo, actual y jurídicamente relevante, apoyándose en la jurisprudencia y en precedentes de la CNMC sobre la personación de operadores afectados por tarifas de entidades de gestión.

- (8) Esta Sala ha deliberado y resuelto el recurso en su reunión de 15 de septiembre de 2025.

2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

2.1. Actuación administrativa recurrida

- (9) El recurso se interpone contra el acuerdo de la Dirección de Competencia de 23 de junio de 2025, por el que se deniega la personación de FORTA como interesado en el procedimiento sancionador S/0002/20 TARIFAS Y CONTRATOS VEGAP, incoado contra VEGAP en el marco de las actuaciones seguidas por posibles prácticas restrictivas de la competencia en la gestión de derechos de propiedad intelectual sobre obras visuales.

2.2. Pretensiones del recurrente

- (10) La recurrente solicita la revocación del acuerdo de la Dirección de Competencia de 23 de junio de 2025 y el reconocimiento de su derecho a intervenir como parte interesada en el procedimiento sancionador S/0002/20 TARIFAS Y CONTRATOS VEGAP, alegando la existencia de un interés legítimo colectivo y la afectación directa de sus asociados por la conducta investigada y las tarifas impuestas por VEGAP, así como el acceso al expediente y la posibilidad de formular alegaciones en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

2.3. Sobre la desestimación del recurso por la ausencia de los requisitos del artículo 47 de la LDC

- (11) El artículo 47 de la LDC regula el recurso administrativo previsto contra las resoluciones y actos dictados por la Dirección de Competencia 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”*.
- (12) De acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo, procede analizar si el acuerdo recurrido es susceptible de ocasionar indefensión o perjuicio irreparable al recurrente, únicos motivos contemplados por el legislador y la jurisprudencia¹ para poder sustentar la impugnación del acuerdo en el marco del recurso administrativo previsto por la mencionada disposición.

¹ Por todas, véase la STS 4722/2013, de 30 de septiembre de 2013.

2.3.1. Ausencia de Indefensión

- (13) De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la indefensión a la que se refiere el artículo 24.1 de la Constitución Española (**CE**) implica *“una limitación de los medios de defensa producida por la indebida actuación de los órganos correspondientes”*², de tal modo que *“no se da indefensión cuando ha existido la posibilidad de defenderse en términos reales y efectivos, o cuando no se ha llegado a producir efectivo y real menoscabo del derecho de defensa ”* (STC 71/1984, 64/1986).
- (14) En el presente caso, FORTA sostiene que la negativa a reconocerle la condición de interesado le impide ejercer su derecho a la tutela administrativa efectiva y a participar en un procedimiento que afectaría a sus intereses como asociación de usuarios del repertorio gestionado por VEGAP.
- (15) Conforme a la doctrina constitucional citada y reiterada recientemente por esta Sala³, la indefensión tutelable en el art. 24.1 de la CE exige un menoscabo real y efectivo del derecho de defensa, derivado de actuación indebida del órgano actuante; no basta una infracción formal ni una expectativa abstracta.
- (16) Además, tratándose de actos administrativos, la protección del art. 24 de la CE opera respecto de actos con contenido sancionador y definitivos, no frente a meros actos de trámite, como es la denegación de personación; y el derecho de defensa se reconoce respecto del sujeto al que se le imputa una infracción, no respecto de quien pretende simplemente intervenir en el procedimiento como interesado.
- (17) En el presente supuesto, no se ha imputado a FORTA infracción alguna en el procedimiento S/0002/20. Por ello, el acuerdo impugnado carece de contenido sancionador y no limita un derecho de defensa que la recurrente no está llamada a ejercer en el mencionado procedimiento, por lo que a juicio de este Consejo no puede generar indefensión material.
- (18) El Informe de la Dirección de Competencia subraya, además, que FORTA no concreta de qué modo el acuerdo recurrido vulnera efectivamente su derecho de defensa, más allá de invocaciones genéricas a la tutela administrativa.

² De conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional reiteradamente expuesta por el Consejo de la CNMC, entre otras muchas, en su Resoluciones de 22 de noviembre de 2013 (expte. R/0152/13, ANTONIO BELZUNCES) y de 7 de febrero de 2014 (expte. R/DC/0013/14 Auditorías de Gestión Integral).

³ Por todas, véanse las últimas resoluciones del Consejo de la CNMC de 14 de mayo y 4 de febrero de 2025 por las que se desestiman sendos recursos interpuestos contra acuerdos de la Dirección de Competencia sobre la denegación del otorgamiento de la condición de interesado en el marco del expediente administrativo (exptes. R/AJ/030/25 GRUPO ZEROGAS y R/AJ/163/24 LALIGA, respectivamente).

La jurisprudencia y la práctica decisoria de la CNMC en supuestos análogos⁴ confirman que la mera condición de competidor/usuario o la conexión sectorial con la conducta investigada no bastan para apreciar indefensión ni para reconocer, por sí solos, la condición de interesado. Aceptar la tesis de FORTA supondría que cualquier cliente/usuario del incoado podría ser interesado por su sola vinculación contractual, lo que desnaturalizaría el concepto legal de interesado tal y como está previsto en el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- (19) En consecuencia, el acuerdo impugnado no ha ocasionado indefensión a FORTA en el sentido exigido por el artículo 47 LDC y la jurisprudencia citada.

2.3.2. Ausencia de perjuicio irreparable

- (20) Descartada la indefensión, procede analizar si el acuerdo recurrido es susceptible de producir perjuicio irreparable a los derechos o intereses legítimos de FORTA. Al respecto, el Tribunal Constitucional viene entendiendo por perjuicio irreparable *"aquel que provoque que el restablecimiento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sea tardío e impida su efectiva restauración"*⁵.
- (21) En su recurso y en sus alegaciones, FORTA invoca determinados efectos económicos y jurídicos ligados a su condición de asociación representativa de televisiones autonómicas usuarias del repertorio de VEGAP, así como la existencia de procedimientos administrativos ante la Sección Primera de la Comisión de Propiedad Intelectual y litigios civiles vinculados a las tarifas de VEGAP. Sin embargo, a juicio de este Consejo no identifica con precisión un efecto directo, inmediato y cierto que la resolución final de S/0002/20 pueda proyectar sobre su esfera jurídica, ni explica cómo el reconocimiento de la condición de interesado eliminaría ese supuesto perjuicio.
- (22) La CNMC⁶ y la jurisprudencia⁷ han precisado reiteradamente que el interés legítimo exige que la resolución que ponga fin al procedimiento produzca de modo inmediato un beneficio o perjuicio actual o futuro pero cierto, no hipotético

⁴ Entre otros, véanse las resoluciones del Consejo de la CNMC de 2 de marzo de 2021 (R/AJ/001/21 ADICINE) y 26 de enero de 2021 (expte. R/AJ/083/20 KONTRON).

⁵ 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.

⁶ Entre otros, véanse las resoluciones del Consejo de la CNMC de 2 de marzo de 2021 (R/AJ/001/21 ADICINE) y 26 de enero de 2021 (expte. R/AJ/083/20 KONTRON).

⁷ Véanse las SSTs de 9 de octubre de 1989, 2 de junio de 1998, 4 de febrero 1991, y en sentido equivalente, las SSTs 17 marzo y 30 junio 1995, 12 febrero 1996, 9 junio y 12 septiembre 1997, y la SAN de 3 de junio de 2011.

ni potencial, y que tal incidencia esté acreditada. La defensa de la legalidad o de la “*correcta valoración del mercado*” constituye un interés genérico, insuficiente para sostener perjuicio irreparable a efectos del art. 47 LDC.

- (23) En todo caso, la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁸ ha establecido que, en cuanto a la legitimación activa de las víctimas o perjudicados por la práctica anticompetitiva, la posibilidad de obtener, eventualmente, una indemnización de daños y perjuicios no es suficiente para considerar que se dan los requisitos necesarios para ser considerado interesado en el procedimiento⁹.
- (24) El Informe de la Dirección de Competencia destaca que el recurso de FORTA se construye sobre riesgos hipotéticos y futuros, y que la ausencia de acceso al expediente no le impide trasladar información relevante mediante requerimientos de información o test de mercado cuando proceda; por tanto, no concurre el presupuesto de perjuicio irreparable.
- (25) Tampoco es determinante, a estos efectos, la invocación de precedentes en los que la CNMC ha admitido personaciones de terceros en otros procedimientos distintos¹⁰, pues la apreciación del interés legítimo es enteramente casuística y depende del objeto, ámbito y fase del procedimiento, elemento a valorar por el órgano instructor o el Consejo en virtud de las circunstancias, no existiendo un derecho general a personarse por el mero hecho de ser usuario o cliente del sujeto incoado.
- (26) En suma, FORTA no ha acreditado la existencia de un perjuicio irreparable en los términos exigidos por el art. 47 LDC.
- (27) Así, no concurriendo los requisitos exigidos para la estimación del recurso previsto por el artículo 47 de la LDC, esta Sala de Competencia:

⁸ STS de 26 de junio de 2007, recurso nº 9763/2004, ECLI:ES:TS:2007:5173.

⁹ Ha de puntualizarse que la sentencia citada habla de la capacidad de promover un recurso-contencioso-administrativo, no de la capacidad para ser interesado en el procedimiento administrativo. Sin embargo, ambos conceptos están íntimamente relacionados, e incluso hay jurisprudencia que establece que la Administración no está obligada a interpretar el concepto de interesado de forma tan amplia como lo hacen los juzgados y tribunales, dado que el concepto que aplican estos proviene directamente del art. 24 CE, no siendo este el caso para la Administración (SAN 204/2011, de 20 de enero, recurso 168/2010, la cual cita jurisprudencia del TS).

¹⁰ La recurrente cita, concretamente, los expedientes S/DC/0590/16 DAMA VS SGAE y S/0641/18 DAMA-UNISON RIGHTS VS SGAE.

3. RESUELVE

Único.- Desestimar el recurso interpuesto por la FEDERACIÓN DE ORGANISMOS O ENTIDADES DE RADIO Y TELEVISIÓN AUTONÓMICOS, al amparo del artículo 47 de la LDC, contra el acuerdo de la Dirección de Competencia de 23 de junio de 2025, por el que se le denegó la condición de interesada en el expediente S/0002/20 TARIFAS Y CONTRATOS VEGAP.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia y notifíquese al interesado, 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.