

**RESOLUCIÓN**  
**INSTITUTO DENTAL**  
**R/AJ/119/25**

**CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA**

**Presidenta**

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 14 de enero 2026

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/119/25 INSTITUTO DENTAL, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) y 21.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC).

## ÍNDICE DE CONTENIDO

<b>1. ANTECEDENTES.....</b>	<b>3</b>
<b>2. FUNDAMENTOS DE DERECHO .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1.    Actuación administrativa recurrida.....</b>	<b>4</b>
<b>2.2.    Pretensiones de las Recurrentes e informe de la DC .....</b>	<b>4</b>
2.2.1.    Contenido del recurso .....	4
<b>2.3.    Sobre la naturaleza de las actuaciones de vigilancia y la condición de interesado en las mismas .....</b>	<b>5</b>
<b>2.4.    Sobre la desestimación del recurso por la ausencia de los requisitos del artículo 47 de la LDC .....</b>	<b>8</b>
2.4.1.    Ausencia de Indefensión.....	8
2.4.2.    Ausencia de perjuicio irreparable.....	9
<b>3. RESUELVE.....</b>	<b>9</b>

## 1. ANTECEDENTES

- (1) El 3 de abril de 2024, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) autorizó la operación de concentración consistente en la adquisición del control exclusivo por parte de HOSPITALES COSAGA, S.L., (COSAGA), (y por consiguiente de su matriz GRUPO HOSPITALARIO RECOLETAS, S.L.U, (RECOLETAS)), de CENTRO MÉDICO EL CARMEN, (EL CARMEN), con la adquisición del 100% de sus participaciones.
- (2) El 28 de julio de 2025, tuvo entrada en la CNMC escrito de denuncia del administrador de INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. (INSTITUTO DENTAL) contra RECOLETAS, COSAGA y EL CARMEN, y la UTE COSAGA – El Carmen por incumplimiento de la Resolución de 3 de abril de 2024 y prácticas excluyentes de los artículos 1, 2, 3 y 59 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).
- (3) Los días 12 de agosto, 9 de septiembre, y 17 de septiembre de 2025, tuvieron entrada en la CNMC escritos de ampliación de denuncia y de información complementaria de INSTITUTO DENTAL, solicitando la adopción de medidas cautelares, así como el impulso y tramitación de manera urgente de dichas medidas.
- (4) El 6 de octubre de 2025 INSTITUTO DENTAL presentó información complementaria en relación con el posible incumplimiento de la Resolución de 3 de abril de 2024. Asimismo, solicitaba que se le concediera la condición de interesado en el expediente de vigilancia de la mencionada resolución.
- (5) El 22 de octubre de 2025 se le notificó a INSTITUTO DENTAL Acuerdo de la Directora de Competencia por el que se le denegaba la condición de interesado.
- (6) El 23 de octubre de 2025 tuvo entrada en la CNMC el recurso interpuesto por INSTITUTO DENTAL, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la LDC, contra el acuerdo de la Directora de Competencia de 22 de octubre de 2025, por el que se le denegaba su personación en el expediente de vigilancia VC/1438/24 HOSPITALES COSAGA - CENTRO MÉDICO EL CARMEN.
- (7) El 30 de octubre de 2025, el Secretario del Consejo de la CNMC remitió copia del recurso a la Dirección de Competencia para su informe, conforme al artículo 24 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC).
- (8) El 3 de noviembre de 2025, la DC remitió el informe preceptivo, en el que propuso la desestimación del recurso.

- (9) El 12 de noviembre de 2025, el Secretario del Consejo acordó conceder a INSTITUTO DENTAL un plazo de 15 días para formular alegaciones, poniendo a su disposición el expediente para su acceso.
- (10) El 20 de noviembre de 2025, INSTITUTO DENTAL presentó su escrito de alegaciones al informe de la DC.
- (11) Esta Sala ha deliberado y resuelto el recurso en su reunión de 14 de enero de 2026.

## 2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

### 2.1. Actuación administrativa recurrida

- (12) Constituye el objeto de este recurso administrativo el Acuerdo de la Directora de Competencia de 22 de octubre de 2025, por el que se deniega a INSTITUTO DENTAL el reconocimiento de la condición de interesado en el expediente VC/1438/24 HOSPITALES COSAGA - CENTRO MÉDICO EL CARMEN.

### 2.2. Pretensiones de las Recurrentes e informe de la DC

#### 2.2.1. Contenido del recurso

- (13) Por un lado, la recurrente considera que el Acuerdo de denegación de condición de interesado de 22 de octubre de 2025 le ocasiona indefensión material al impedir su participación en un procedimiento que afecta directamente a la continuidad de la unidad que gestiona, imposibilitándole conocer la tramitación, aportar pruebas en el momento procesal oportuno, contradecir valoraciones del obligado, y participar en audiencia previa a resolución. Al respecto, sostiene que la DC realiza de manera errónea una interpretación excluyente del artículo 71.4 del RDC al no considerar el reconocimiento de la condición de interesados a “terceros con afectación singular” por la operación de concentración. En este sentido, solicita al Consejo de la CNMC el ejercicio de su potestad discrecional para el reconocimiento de la condición de interesado de forma casuística en armonía con el artículo 4 de la LPACAP.
- (14) Por otro lado, la recurrente considera que el Acuerdo impugnado genera perjuicio irreparable por cuanto considera que la eventual desaparición de la unidad maxilofacial como resultado del incumplimiento de los compromisos no es reparable ex post por una resolución sancionadora o declarativa tardía. Indica que la exclusión del procedimiento de vigilancia impide ejercer derechos que solo pueden ejercerse durante la vigilancia, no después.
- (15) Finalmente, INSTITUTO DENTAL alega que en el Acuerdo impugnado la DC se limita a realizar una interpretación rígida y formalista del artículo 71.4 RDC, sin analizar la concurrencia de los requisitos del art. 4.1 LPACAP, por lo que no

motiva de manera suficiente la denegación de la consideración de interesado en virtud de los artículos 35 y 88 de la LPACAP.

### **2.3. Sobre la naturaleza de las actuaciones de vigilancia y la condición de interesado en las mismas**

- (16) En los expedientes de vigilancia, se restringe el concepto de interesado al responsable de llevar a cabo las obligaciones que han sido impuestas en la resolución objeto de vigilancia, correspondiendo a la Administración dictar los actos administrativos necesarios para ello, y a los tribunales el control de los mismos.
- (17) En este sentido, el artículo 71.4 del RDC señala que: *“Se considerará interesado en la vigilancia al responsable del cumplimiento de la obligación dispuesta en la Ley 15/2007, de 3 de julio, o sus normas de desarrollo, resolución o Acuerdo en materia de control de concentraciones sobre la que se esté llevando a cabo la vigilancia”*.
- (18) Sobre esta cuestión, se ha pronunciado la CNMC en numerosas ocasiones, entre otras, en su Resolución de 21 de junio de 2016 (expte R/AJ/025/16 GESDEGAS; Resolución de 10 de mayo de 2018 (expte R/AJ/021/18 ALPIQ), Resolución de 20 de junio de 2019 (expte R/AJ/014/19 VODAFONE) y Resolución de 10 de mayo de 2022 (expte. R/AJ/005/22 LIGA NACIONAL DE FÚTBOL PROFESIONAL).
- (19) En esta línea, la Audiencia Nacional en su sentencia de 24 de marzo de 2021 (rec. 10/2018), en la que desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el procedimiento de derechos fundamentales frente a la resolución del Consejo de la CNMC de 10 de mayo de 2018 (R/AJ/021/18) que desestimaba el recurso administrativo planteado por la recurrente frente a un acuerdo denegatorio de la condición de interesado en un expediente de vigilancia de concentración ha señalado lo siguiente:

*“Como afirmábamos en nuestra Sentencia del 20 de enero de 2011 ( ROJ: SAN 204/2011 -ECLI:ES:AN:2011:204 ) este precepto establece una delimitación del concepto de interesado que es específica para el procedimiento de vigilancia en materia de control de concentraciones y añadíamos que la no participación en el procedimiento administrativo de vigilancia no excluye que quienes sean titulares de intereses legítimos puedan y deban ser considerados legitimados para impugnar las resoluciones administrativas que en aquel se dicten ante la jurisdicción contencioso administrativa. Además, recordábamos que, como señaló el Tribunal Supremo en sentencia de 12 de noviembre de 2007 “el reconocimiento de que las recurrentes son titulares de un interés legítimo a efectos de admitir su legitimación para interponer el recurso contencioso-administrativo no debe llevar a la errónea conclusión de que también ostentan la condición legal de interesadas a efectos administrativos”. La interpretación más favorable al derecho que de la legitimación impone el art. 24.1 de la Constitución no es aplicable directamente en el procedimiento administrativo, al*

*vincularse a la tutela "judicial". Es por esto por lo que la Administración no está sometida como los Jueces y Tribunales a la obligación de interpretar de manera amplia el derecho a la intervención de los administrados en el procedimiento administrativo pues el artículo 105. c) de la Constitución establece que la Ley regulará el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado."*

*Por todo ello, dejando al margen todas las cuestiones planteadas que exceden del ámbito propio de este procedimiento especial, debemos concluir que la sociedad recurrente no cumplía con los requisitos exigidos en el artículo 71.4 del Reglamento de Defensa de la Competencia para ser considerada interesada en el expediente de vigilancia VC/0098/08 y que la falta de reconocimiento de esta condición no ha vulnerado el artículo 24 de la CE y no le ha originado indefensión por cuanto sí estará legitimada para impugnar las resoluciones administrativas que en dicho expediente se dicten en cuanto afecten a sus derechos e intereses legítimos."*

- (20) Por lo que se refiere al artículo 4.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, como indica la DC en su informe, la norma indica que se consideran interesados en el procedimiento administrativo, entre otros, a los que tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte y aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución.
- (21) Como se ha señalado anteriormente, y ha sido corroborado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el procedimiento de vigilancia no tiene una naturaleza sancionadora, sino que tiene por objeto constatar el estado de cumplimiento de una obligación impuesta por el órgano regulador y, en su caso, instar al cumplimiento de la obligación sometida a vigilancia. En el marco de su limitado alcance (verificar el estado de cumplimiento de una obligación) el procedimiento de vigilancia puede lógicamente concluir con una declaración de cumplimiento o de incumplimiento, parcial o completo en uno u otro caso, y circunscrita al momento en que se ha desarrollado el procedimiento<sup>1</sup>.
- (22) En el presente caso, INSTITUTO DENTAL alega ostentar interés legítimo, directo, individualizado y diferente del general en el procedimiento de vigilancia al considerar que la ejecución de los compromisos impacta de modo directo en su actividad y, por ello, se le debe reconocer la condición de interesado.
- (23) No obstante, tal y como afirma la DC en su informe, COSAGA es quien ha sido la notificante de la operación económica ante la CNMC como empresa adquirente de EL CARMEN, y fue, asimismo, la que presentó los compromisos a los que se condicionó la autorización de la operación de concentración. Es por ello, que únicamente COSAGA ostenta la condición de interesada en el expediente de vigilancia como única responsable del cumplimiento de estos compromisos ante la CNMC. Como tal, en caso de que la DC comprobase que

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 2018, en relación con el incumplimiento de CERCASA, Expte. VS/0614/06 CERVEZAS DE CANARIAS 2.

ha tenido lugar un incumplimiento de los compromisos, la Resolución de incumplimiento no afectaría más que COSAGA, que es la que tendría que haber cumplido los mismos, y contra la que la Dirección de Competencia incoaría expediente sancionador.

- (24) En definitiva, en línea con la interpretación realizada por la Audiencia Nacional del artículo 71.4 del RDC, que afirma que debe realizarse de forma exclusiva respecto a la notificante, no cabe extender el reconocimiento de condición de interesado a terceros con afectación singular, ni reclamar un ejercicio discrecional por parte del Consejo de la CNMC para tal reconocimiento.
- (25) En este sentido, con respecto a las alegaciones presentadas por INSTITUTO DENTAL relativas a la falta de motivación del Acuerdo de denegación de condición de interesado, vulnerado los artículos 35 y 88 de la LPACAP, conviene resaltar que en el propio Acuerdo se motiva dicha denegación a la luz del contenido del artículo 71.4 del RDC, señalando que corresponde la condición de interesado al obligado por los compromisos de la operación de concentración. En línea con lo expuesto anteriormente, la interpretación de esta disposición debe realizarse con carácter exclusivo en referencia a aquellos que promovieron el procedimiento de concentración, bien *motu proprio* bien requeridos por la CNMC.
- (26) Asimismo, tal y como se señaló en el Acuerdo impugnado, debe tenerse en cuenta que la posibilidad de poner en conocimiento de la Subdirección de Vigilancia nuevos hechos denunciables siempre está abierta para cualquier tercero concernido por la resolución que se vigila, no siendo necesario para ello la condición de interesado. Al respecto, conviene señalar que todos los escritos presentados por INSTITUTO DENTAL se han incorporado convenientemente al expediente de vigilancia, teniendo por formuladas sus manifestaciones.
- (27) En este último sentido, únicamente indicar que, como pone de manifiesto la DC en su informe, las resoluciones recaídas como consecuencia de las actuaciones de vigilancia, decretando el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones vigiladas, son públicas y como tales, de alcance para terceros, interesados o no, pudiendo de su lectura conocer tanto las actuaciones llevadas a cabo, los hechos puesto de relieve a través de dichas actuaciones, la opinión que dichos hechos han merecido al órgano resolutorio y la conclusión que se deriva de ellos respecto de la existencia o no de incumplimiento por parte de las partes obligadas.
- (28) Por todo lo expuesto, esta Sala no considera que INSTITUTO DENTAL ostente un interés legítimo, directo, individualizado y diferente del general en el procedimiento de vigilancia VC/1438/24 HOSPITALES COSAGA - CENTRO MÉDICO EL CARMEN que justifique el reconocimiento de la condición de interesada de la entidad.

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

- (29) 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"*.
- (30) De acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo, procede analizar si dicho Acuerdo recurrido es susceptible de ocasionar indefensión o perjuicio irreparable a las Recurrentes, únicos motivos contemplados por el legislador y la jurisprudencia<sup>2</sup> para poder sustentar la impugnación del acuerdo en el marco del recurso administrativo previsto por esta disposición.

### 2.4.1. Ausencia de Indefensión

- (31) De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la indefensión a la que se refiere el artículo 24.1 CE implica *"una limitación de los medios de defensa producida por la indebida actuación de los órganos correspondientes"*<sup>3</sup>, 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).
- (32) Respecto del caso específico de la condición de interesado en el marco de los expedientes de vigilancia, tal y como ha señalado la Sala de Competencia en su Resolución de 21 de junio de 2016 en el expediente R/AJ/025/16 GESDEGAS:

*"Respecto a la posible existencia de indefensión, recordemos que estamos ante un procedimiento de vigilancia del cumplimiento de las Resoluciones de 30 de julio de 2009 y 20 de diciembre de 2013, adoptadas por el Consejo de la CNC y por la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC, respectivamente como consecuencia de la tramitación del expediente sancionador 652/07, por lo que no puede ocurrir indefensión a GESDEGAS en la medida en que no existe imputación alguna de la que defenderse, y mucho menos si de quien estamos hablando es de un tercero, no responsable de llevar a cabo las obligaciones impuestas en la resolución que se vigila. Remitiéndonos a la doctrina del Tribunal Constitucional reiteradamente expuesta por el Consejo de la CNC, entre otras, Resolución de 7 de febrero de 2014 (Expte. R/DC/0013/14 Auditorías de Gestión Integral) "la indefensión supone una limitación de los medios de defensa*

<sup>2</sup> Por todas, véase la sentencia del Tribunal Supremo 4722/2013, de 30 de septiembre de 2013.

<sup>3</sup> 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).

*producida por la indebida actuación de los órganos correspondientes", debe estimarse que la indefensión a la que se refiere el artículo 24.1 CE es sólo aquella que produzca un real y efectivo menoscabo del derecho de defensa y que, siguiendo también la jurisprudencia Constitucional "no se da indefensión cuando ha existido la posibilidad de defenderse en términos reales y efectivos."*

- (33) En el presente caso, tal y como expone la DC en su informe, el Acuerdo recurrido no ha supuesto la imputación de cargo alguno a INSTITUTO DENTAL frente al cual no haya tenido la posibilidad de defenderse en términos reales y efectivos, y mucho menos teniendo en cuenta que se trata de un tercero no responsable de llevar a cabo las obligaciones impuestas en la resolución que se vigila.
- (34) A la vista de lo anterior, no resulta posible apreciar que el acuerdo de la DC pueda causar indefensión a INSTITUTO DENTAL.

#### **2.4.2. Ausencia de perjuicio irreparable**

- (35) La doctrina del Tribunal Constitucional define el perjuicio irreparable como "*aquel que provoque que el restablecimiento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sea tardío e impida su efectiva restauración*"<sup>4</sup> (entre otros, ATC 79/2009, de 9 de marzo de 2009 y 124/2012, de 18 de junio de 2012).
- (36) Esta Sala estima que el Acuerdo de la DC de 22 de octubre de 2025 no es un acto per se capaz de producir un daño patrimonial ni, desde luego, ocasionar un perjuicio irreparable a INSTITUTO DENTAL máxime cuando no ha quedado acreditado que la recurrente tenga un derecho o interés legítimo que pueda resultar directamente afectado por la decisión que se adopte en el expediente de vigilancia VC/1438/24 HOSPITALES COSAGA - CENTRO MÉDICO EL CARMEN. En todo caso, como señala la DC en su informe, en un supuesto de incumplimiento de los compromisos, la resolución afectaría únicamente a COSAGA, única parte obligada al cumplimiento de estos.
- (37) 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:

### **3. RESUELVE**

**Único.-** Desestimar el recurso interpuesto por INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. contra el acuerdo de la DC de 22 de octubre de 2025, por el que se le deniega la condición de interesado en el expediente VC/1438/24 HOSPITALES COSAGA - CENTRO MÉDICO EL CARMEN.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia y notifíquese a las interesadas, haciéndole saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que

<sup>4</sup> 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.

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.