



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA



**IPN/CNMC/018/16 PROYECTO DE
REAL DECRETO POR EL QUE SE
REGULA LA INSPECCIÓN TÉCNICA DE
VEHÍCULOS Y SE ESTABLECEN LAS
NORMAS GENERALES DE
INSTALACIÓN Y FUNCIONAMIENTO
DE LAS ESTACIONES DE INSPECCIÓN
TÉCNICA DE VEHÍCULOS**

13 de octubre de 2016

Índice

I.	ANTECEDENTES.....	3
II.	CONTENIDO.....	7
III.	CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR DE ESTACIONES DE ITV Y DE SU MODELO DE GESTIÓN	9
	III.1.1. Estructura de la demanda.....	11
	III.1.2. Estructura de la oferta.....	12
	III.1.3. Dinámica competitiva del mercado.	14
IV.	VALORACIÓN.....	14
	IV.1 Observaciones Generales.....	14
	IV.2. Observaciones particulares.....	17
	IV.2.1. Restricciones de acceso al mercado.....	17
	IV.2.2. Restricciones de ejercicio:.....	21
	IV.2.3 Comunicación y publicación de tarifas de todas las Estaciones ITV	23
	IV.2.4. Régimen diferenciado para la gestión de la actividad directamente por el sector público	23
	IV.2.5. Seguimiento de los defectos	25
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	25

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en su reunión de 13 de octubre de 2016, ha aprobado el **presente Informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la inspección técnica de vehículos (ITV) y se establecen las normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones de inspección técnica de vehículos** (en adelante, el PRD).

La solicitud de informe tuvo entrada en la CNMC el 5 de agosto de 2016. La documentación recibida consiste en el PRD y su Memoria de Análisis de Impacto normativo (en adelante, MAIN). Este informe se aprueba a solicitud del **Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR)** en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

El Informe analiza las implicaciones de este proyecto normativo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

I. ANTECEDENTES

El **servicio de inspección técnica de vehículos (ITV)** tiene por objeto la revisión periódica obligatoria de los vehículos de motor, con el objetivo de garantizar niveles óptimos medio ambientales y de seguridad en los vehículos. La actividad de ITV es asimilable a las actividades de la evaluación de la conformidad, y encuadrable en el sistema de verificación y aseguramiento de la calidad y seguridad industrial. Se trata de una **actividad económica** con un fuerte intervencionismo administrativo, especialmente en los requisitos de acceso al mercado. En este caso concreto, **las estaciones ITV son un elemento central del sistema:**

- Ejercen la labor de inspección o verificación de que los vehículos cumplen los requisitos de seguridad y medio ambiente. Su función es asimilable a la de “evaluación de conformidad” que realizan los “organismos de control”.
- Han de garantizar, entre otros aspectos, que poseen un sistema de gestión adecuado, competencia técnica, garantías de objetividad, independencia y ausencia de conflictos de interés. En consecuencia, han de estar previamente “acreditados” como “organismos de inspección de tercera parte”¹.

¹ Mediante una misma norma UNE-EN ISO/IEC 17020 por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC). Si la ITV la realiza directamente por la Administración competente con su propio personal están eximidas del requisito de acreditación (art. 22.2b) PRD, en concordancia con el art. 14 Directiva.

- Están sujetos a un régimen de supervisión y sanción en su actuación por parte de la autoridad competente.
- Además de la acreditación como organismos de control, las CCAA exigen un título habilitante previo.

El servicio y la actividad de ITV se encuentra regulado por diferentes instancias: i) europea, ii) estatal y iii) autonómica.

(i) **La normativa de la UE** se encuentra plasmada en la [Directiva 2014/45/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a las inspecciones técnicas periódicas de los vehículos de motor y por la que se deroga la Directiva 2009/20/CE](#) (Directiva 2014/45 UE o la Directiva en lo sucesivo)

La Directiva establece, de forma armonizada para todos los EE.MM un conjunto de requisitos mínimos relativos a: las inspecciones (fechas, frecuencias, posibles deficiencias, certificados); instalaciones y equipos; centros de inspección (estaciones ITV) y su supervisión; y competencias y formación de los inspectores.

Atribuye a los Estados Miembros (EE.MM) un amplio margen en la configuración del modelo de gestión de ITV² y excluye el régimen de autorización de “centros de inspección técnica” – o “estaciones ITV” según la denominación española- del ámbito de aplicación de la [Directiva de servicios](#)³. Este último extremo ha sido aclarado recientemente por Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁴, en la que se ha concluido que las actividades de ITV, y en particular el régimen de autorización:

- **no están sujetas a las disposiciones del TFUE relativas a la libre prestación de servicios** (art. 58 TFUE) **ni a la Directiva de servicios**, al concebirlas dentro de la categoría de “servicios en el ámbito del transporte”.
- **sin embargo, se encuentran sometidas en todo caso a la libertad de establecimiento** (art. 49 TFUE). **Cualquier restricción contenida en una**

² Según su considerando 15, “la ITV es una actividad soberana que, por tanto, deben realizar los Estados miembros o los organismos públicos o privados encargados de realizar esa tarea bajo su supervisión. Los Estados miembros deben seguir siendo responsables de las inspecciones técnicas, aun cuando el régimen nacional permita que las realicen organismos privados, incluidos los que efectúan también reparaciones de vehículos”.

³ Considerando 31 de la Directiva 2015/45.

⁴ [STJUE de 15 de octubre de 2015 \(asunto C-168/14\)](#), acerca de una cuestión prejudicial remitida por el Tribunal Supremo español con respecto, precisamente, del régimen de ITV.

norma nacional debe ser acorde con la necesidad y proporcionalidad exigibles a toda excepción a esta libertad fundamental⁵.

- (ii) **El marco regulatorio español.** En sus inicios, a mediados de los años 80⁶, se concibió un servicio de ITV fuertemente intervenido con connotaciones de servicio público. Permitía únicamente la prestación a través de concesiones administrativas a operadores públicos o privados por largos periodos de tiempo. Se establecía un estricto régimen de incompatibilidades de los socios, directivos y el personal con diversas actividades (transportes, concesionarios de vehículos, talleres de reparación, gestorías administrativas, seguros).

En el año 2000⁷ se produjo un intento de liberalización con vistas a evolucionar hacia un régimen de autorización por defecto, sistema de tarifas máximas y eliminación de la incompatibilidad de las estaciones ITV con la de reparación de vehículos. El Tribunal Constitucional anuló la pretensión estatal de generalizar el régimen de autorización al recordar que se trata de una competencia autonómica⁸. La legislación estatal desde entonces se limita a establecer una serie de requisitos técnicos mínimos y un procedimiento de inspección común. Las CCAA determinan el régimen de prestación económica del servicio de ITV.

La regulación **estatal actual**, que este PRD deroga, viene conformada por dos normas que se ocupan de dos ámbitos diferenciados. De una parte, los aspectos más técnicos de la inspección propiamente dicha en el [Real Decreto 2042/1994, de 14 de octubre, por el que se regula la ITV](#). De otra, con especial incidencia en la competencia, el régimen de las estaciones de ITV, previsto en el [Real](#)

⁵ Según jurisprudencia reiterada del TJUE, las medidas restrictivas del ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado –donde se incluye la libertad de establecimiento- han de reunir 4 condiciones para ser compatibles con el derecho de la UE: 1) aplicación de manera no discriminatoria; 2) justificación por razones imperiosas de interés general; 3) que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen; y 4) que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. STJUE de 39 de noviembre de 1995 (asunto C-55/94- Gebhard) apartado 37 y STJU de 22 de octubre de 2009 (asunto C-438/08) apartado 46. El Tribunal Supremo se ha hecho recientemente eco de esta doctrina en su STS de 29 de marzo de 2016 en relación, precisamente, con el régimen de ITV.

⁶ [Real Decreto 1987/1985, de 24 de septiembre, sobre normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones ITV](#)

⁷ [Real Decreto-ley 7/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes en el Sector de las Telecomunicaciones](#).

⁸ [STC 332/2005, de 15 de diciembre](#). El TC no cuestiona que la regulación estatal establezca las diferentes posibilidades tasadas de prestación del servicio, bajo el amparo del art. 149.13ª (constituyen “bases de la planificación general de la actividad económica que corresponde fijar al Estado”). Cuestiona, anulando el precepto respectivo, que se imponga el régimen de autorización con carácter básico a todas las CCAA al no. Según el TC no les deja ningún margen de maniobra para ejercer sus competencias exclusivas en materia de industria (F.J. 12º).

[Decreto 224/2008, de 15 de febrero, que regula el funcionamiento de las estaciones de ITV.](#)

El régimen jurídico estatal vigente de estaciones de ITV (RD 224/2008 que este PRD deroga) **se caracteriza por las siguientes notas:**

- Las CCAA son competentes en la decisión del modelo de gestión de las estaciones de ITV. La regulación estatal prevé un conjunto de posibilidades tasadas de prestación del servicio:
 - a. directa por las CCAA con sus propios medios;
 - b. directa de las CCAA mediante empresas de economía mixta;
 - c. indirecta por empresas privadas en régimen de concesión administrativa; o
 - d. indirecta por empresas privadas en régimen de autorización.
- Las estaciones de ITV deben estar acreditadas por una entidad de acreditación u otro procedimiento que garantice el cumplimiento de los requisitos técnicos previstos.
- Severo régimen de incompatibilidades mínimas, que las CCAA pueden reforzar. Los socios o directivos de la empresa y el personal que preste sus servicios en la estación de ITV no podrán tener participación directa o indirecta en: actividades de transportes terrestres por carretera; comercio de vehículos automóviles; gestorías administrativas relacionadas con el campo de la automoción; entidades aseguradoras que operen en los ramos del seguro de automóvil; peritos de seguros y mediadores de seguros privados que ejerzan su actividad en los ramos del seguro del automóvil.
- Permite la participación de la estación ITV en talleres de reparación pero no que se realicen en las mismas instalaciones (separación de actividades).
- Libertad de elección de estación de ITV en todo el territorio nacional.
- Régimen tarifario atribuido a las CCAA.

El [Real Decreto-ley 4/2013](#), de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, realiza un **impulso liberalizador en las estaciones de suministro de combustible, con cierta incidencia en la actividad de ITV**. Permite expresamente que las estaciones ITV cuenten con instalaciones para el suministro de productos petrolíferos a vehículos y establece la compatibilidad del uso del suelo para ambas actividades.

Similar tendencia liberalizadora se dirigió al sector ITV en 2014 con la elaboración de un proyecto normativo, de modificación del RD 224/2208, que eliminaba todo el régimen de incompatibilidades y de la supervisión de las estaciones ITV acreditadas. El proyecto normativo, no obstante, no llegó a aprobarse.

- (iii) El modelo jurídico y económico de gestión de las estaciones ITV, atribuido a las CC.AA, resulta heterogéneo y presenta relevantes restricciones a la competencia, como se desarrollará en el correspondiente apartado.

II. CONTENIDO

El PRD tiene por objeto la transposición de la Directiva UE 2014/UE. Establece en un único instrumento normativo i) los requisitos mínimos del **régimen de ITV** y ii) los requisitos y obligaciones mínimas que deben cumplir las **estaciones de ITV**. A tales efectos deroga los dos Reales Decretos que regulaban sendos aspectos⁹.

El PRD proyectado consta de preámbulo, veinticuatro artículos –agrupados en cuatro capítulos-, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, siete disposiciones finales y siete anexos.

El capítulo I recoge el objeto, ámbito de aplicación, definiciones y disposiciones generales.

El capítulo II contiene las disposiciones aplicables a las inspecciones técnicas. Recoge los diferentes tipos de ITV, la fecha y frecuencia, el lugar de realización, el objeto de la inspección y métodos aplicados, el informe de inspección resultante, seguimiento de defectos y la verificación o prueba de inspección.

El capítulo III se centra en las disposiciones aplicables a las Estaciones ITV. Prevé los requisitos técnicos de las instalaciones y equipos de inspección, los posibles modelos de gestión de la estación y servicio de ITV, su régimen de acreditación y habilitación, obligaciones, registro y la supervisión y control de estaciones ITV.

El capítulo IIV regula aspectos referentes a la cooperación administrativa, intercambio sancionador y régimen sancionador.

De las restantes disposiciones, cabe destacar la disposición transitoria única referente al régimen de las estaciones ITV habilitadas en la actualidad. Otorga un plazo de un año para que se adapten a lo establecido en el Real Decreto.

⁹ [Real Decreto 2042/1994, de 14 de octubre, por el que se regula la ITV](#) y [Real Decreto 224/2008, de 15 de febrero, que regula el funcionamiento de las estaciones de ITV](#), antes citados.

Los Anexos, por su parte, recogen los siguientes extremos: objeto y los métodos de inspección recomendados. (Anexo I); características del informe de inspección técnica de vehículos y normas para su cumplimentación. (Anexo II); requisitos mínimos de las instalaciones y de los equipos utilizados para realizar las inspecciones técnicas de vehículos (Anexo III); requisitos a cumplir por las estaciones ITV (Anexo IV); características de la señal de servicio ITV (Anexo V); requisitos mínimos de competencia, adiestramiento y certificación de los inspectores (Anexo VI); supervisión de las estaciones ITV (Anexo VII); categorías de vehículos (Anexo VIII); modelo de solicitud para inspecciones no periódicas (Anexo IX)

Más allá de la estructura formal del PRD, de su contenido **destacan los siguientes aspectos:**

- Definiciones de inspección ITV y de estación ITV (art. 2.i) y o).
- Mantenimiento del modelo jurídico de gestión de estaciones de ITV vigente:

Corresponde a las CCAA su configuración bajo los cuatro regímenes jurídicos tasados, antes citados, que prevé la norma estatal: a) ejecución directa por las CCAA, b) gestión directa mediante sociedades de economía mixta; c) ejecución indirecta mediante empresa privada en régimen de concesión o; d) ejecución indirecta por empresa privada autorizada (art. 14.1 PRD). Las CCAA son las competentes en habilitar a las estaciones de su territorio y regulan sus horarios¹⁰.
- Se mantienen en líneas generales el conjunto requisitos mínimos exigidos a las estaciones ITV: configuración física -líneas, dimensiones, ubicación-, accesibilidad, plantilla y cualificaciones exigidas, entre otros¹¹.
- El régimen de incompatibilidades de la estación ITV, aparentemente menos estricto que el actual al eliminar algunos supuestos (art. 14.7 PRD).
- La previsión de la publicación de las tarifas de inspección de cada estación ITV de todo el territorio nacional a través de un portal específico alojado en el MINETUR (art. 15.4 y 19 PRD)
- Otros aspectos, como el mantenimiento de la libre elección de los usuarios de la estación ITV en todo el territorio nacional (art. 17); el régimen tarifario se remite a lo que dispongan las CCAA (art. 19); la exigencia de un conjunto de

¹⁰ Art. 2.o), 4.3 o 7.1 y art. 14.7.b) del PRD.

¹¹ Art. 14.2 y especialmente en el Anexo IV.

requisitos mínimos de competencia y formación a los inspectores (art. 20 y Anexo VI); o la supervisión y control de las estaciones ITV, que se atribuye al órgano competente de las CCAA.

III. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA DEL SECTOR DE ESTACIONES DE ITV Y DE SU MODELO DE GESTIÓN

Conceptualmente, el servicio de ITV **se encuadra dentro de los mercados de servicios de certificación**, en sentido amplio. En estos mercados:

- los demandantes obtienen, voluntariamente o por imperativo legal, un certificado acerca de la calidad u otras cualidades de los productos o servicios certificados.
- los certificados son emitidos por operadores que actúan en el marco de la denominada infraestructura para la seguridad y calidad industrial, bajo distintos grados de supervisión por parte de la Administración.
- por lo general, los certificadores deben estar acreditados por una agencia independiente y deben conducir el proceso de certificación siguiendo unas pautas regladas.

La certificación proporcionada por el servicio de ITV resulta obligatoria para los propietarios de vehículos en determinadas circunstancias, por lo que **la demanda viene condicionada y determinada por la regulación**. La obligatoriedad es reforzada por la existencia de un régimen sancionador en caso de incumplimiento.

Si bien los usuarios pueden elegir libremente cualquiera de los operadores legalmente habilitados en todo el territorio nacional para obtener un certificado válido, **las condiciones bajo las que operan los distintos operadores son considerablemente diferentes en cada una de las CCAA**, fruto de la existencia de regímenes de prestación diferentes en cada Comunidad. Esto hace que las condiciones de funcionamiento del mercado no sean homogéneas.

El **modelo jurídico y económico de gestión de las estaciones ITV**, se presenta, en consecuencia, **heterogéneo** y con **relevantes restricciones** a la competencia.

Conviven diferentes esquemas:

- a) Una única empresa opera, ya sea pública o privada, bajo diversos esquemas jurídicos, en 4 CCAA (Andalucía, Asturias, Cantabria y Galicia). La Administración fija las tarifas.
- b) Varios operadores concesionarios -entre 2 y 7- prestan el servicio en 5 CCAA (Castilla y León, Comunidad Valenciana, Murcia, Navarra y País Vasco). La Administración autonómica generalmente establece una tarifa fija de inspección.

- c) Modelo de “autorización limitativa” en 3 CCAA (Cataluña¹², Castilla la Mancha o La Rioja), donde las CCAA determinan en qué lugares cabe la apertura de nuevas estaciones. El régimen tarifario suele ser de tarifas máximas.
- d) Modelo de autorización en 2 CCAA (Canarias y Madrid). Régimen liberalizado al permitir la entrada a cualquier operador que cumpla los requisitos técnicos y el régimen de incompatibilidades, previa autorización. En Madrid, además, no se establece ningún tipo de tarifa y los horarios están liberalizados.

Tabla nº 1 Resumen de la situación efectiva en cada CCAA en relación con el modelo de gestión y tarifas

CCAA	Régimen de gestión efectivo	Fin concesión	Tarifas	Incompatibilidad accionarial	
Extremadura	Concesión	[2038, 2063]	Tarifas máximas	(1) (2) (3)	
	Gestión pública directa		Tasas sin IVA		
Asturias	Emp. pública		Tarifas fijas	(1)	
Andalucía	Emp. pública		Tarifas fijas	(1) (2)	
Aragón	Concesión	[2020,]	Tarifas fijas	(1) (2)	
Baleares	Menorca	Concesión	2017	Tarifas fijas	(1)
	Mallorca	Concesión	2018	Tarifas fijas	(1)
	Ibiza	Oficial		Tasas sin IVA	
Cantabria	Concesión	[2018, 2076]	Tarifas fijas	(1) (2) (3)	
	Concesión	[2028, ∞)	Tarifas fijas		
	Est. Oficial		No hace periódicas		
Castilla y León	Concesión	2029	Tarifas fijas	(1) (2)	
Galicia	Concesión	2023	Tarifas fijas	(1) (2)	
C. Valenciana	Concesión	[2023,]	Tarifas fijas	(1)	
Murcia	Concesión	2017	Tarifas fijas	(1)	
	Est. Oficial		Tasas sin IVA		
Navarra	Concesión	2019	Tarifas fijas	(1) (2)	
País Vasco	Concesión	[2023-2092]	Tarifas fijas	(1)	
	Concesión	[2043-2112]	Tarifas fijas		
	Est. Oficial		Sólo vehículos de la ertzaintza		

¹² El Decreto 45/2010 de Cataluña ha sido parcialmente anulado por la STS 29 de marzo de 2016 en dos extremos: exigencia de cuota máxima de mercado para la autorización y establecimiento de distancias mínimas entre estaciones de una misma empresa. Se han considerado restrictivos por su falta de necesidad y proporcionalidad exigibles a toda restricción a la libertad de establecimiento. La STS se encuentra disponible en el siguiente [enlace](#).

C. la Mancha	Autorización limitativa		Tarifas máximas	(1) (2) (3)
Cataluña	Autorización limitativa		Tarifas máximas	(1) (2)
Rioja (La)	Autorización limitativa		Tarifas máximas	(1) (2) (3)
Canarias	Autorización		Tarifas máximas	(1)
	Concesión	2019 y 2025		
Madrid	Autorización		-	(1) (2) (3)

Fuente: Estudio CNMC 2014 sobre estaciones ITV. Elaboración propia

(1) Régimen de incompatibilidad accionarial igual al recogido en la normativa nacional.

(2) Incompatibilidad con participación en el capital de empresas de reparación o mantenimiento de vehículos.

(3) Otras adicionales.

III.1.1. Estructura de la demanda

La demanda del servicio de ITV tiene como elementos clave la propia demanda de vehículos, el tamaño del parque automovilístico y sus características (edad y diferentes tipos de vehículos¹³). El parque de vehículos en España se encuentra cercano a los 31 millones, según datos de la DGT, donde:

- Por tipo de vehículos predominan los turismos (71,2% del total), en primer lugar, y las furgonetas y camiones (15,58%), en segundo. Las restantes categorías las engrosan los autobuses, motocicletas, tractores, remolques y otros.
- La antigüedad, que determina la frecuencia de la demanda del servicio, oscila entre 10 y 11 años de media.
- Existe en todo caso cierta variabilidad en las cifras anteriores si se analiza cada mercado en el ámbito geográfico de las Comunidades Autónomas.

La tasa de absentismo -porcentaje de vehículos que no realizaron la inspección que les correspondería en el año en curso- muestra una amplia variabilidad por CCAA y por tipo de vehículos¹⁴. Muestra un considerable descenso del 41% en 2007 al 29% en 2013 para el total de vehículos.

La tasa de rechazo, que mide el porcentaje de inspecciones no favorables, muestra una disminución progresiva desde 2001 hasta 2013, al pasar del 23% al 18% actual.

¹³ Existen 4 modalidades de ITV: previa a matriculación; ITV periódicas que varían en su frecuencia según el tipo de vehículo y su edad; extraordinarias; y sorpresivas. La frecuencia de las inspecciones de las inspecciones se encuentra regulado de forma estatal y emana de la Directiva de la UE

¹⁴ Por ejemplo, en turismos, del 14,9% de Asturias o la Rioja al 42% de Baleares. En promedio de turismos, 23,31%.

La variabilidad por CCAA es amplia. En el Estudio se concluyó que no cabía apreciar, a priori, una relación clara entre tasa de rechazo y modelo de gestión¹⁵.

La demanda del servicio suele circunscribirse mayoritariamente a la Comunidad Autónoma de matriculación. No obstante, se observa de forma generalizada una leve movilidad de la demanda, más acusada en algún caso particular (vehículos matriculados en Madrid que realizan las ITV en Castilla La Mancha).

III.1.2. Estructura de la oferta

La estructura de la oferta de estaciones de ITV varía considerablemente de una Comunidad a otra. Algunas de las variables para su caracterización serían el tamaño medio -nº de líneas- o la densidad de la oferta -nº de estaciones en relación al número vehículos matriculados o por cada kilómetro cuadrado-. Existen importantes disparidades a este respecto según la CCAA (tabla nº 2). El procedimiento en la prestación del servicio de ITV se encuentra, sin embargo, homogeneizado con la debida observancia del [Manual de procedimiento de inspección de las estaciones de ITV](#) publicado por el MINETUR.

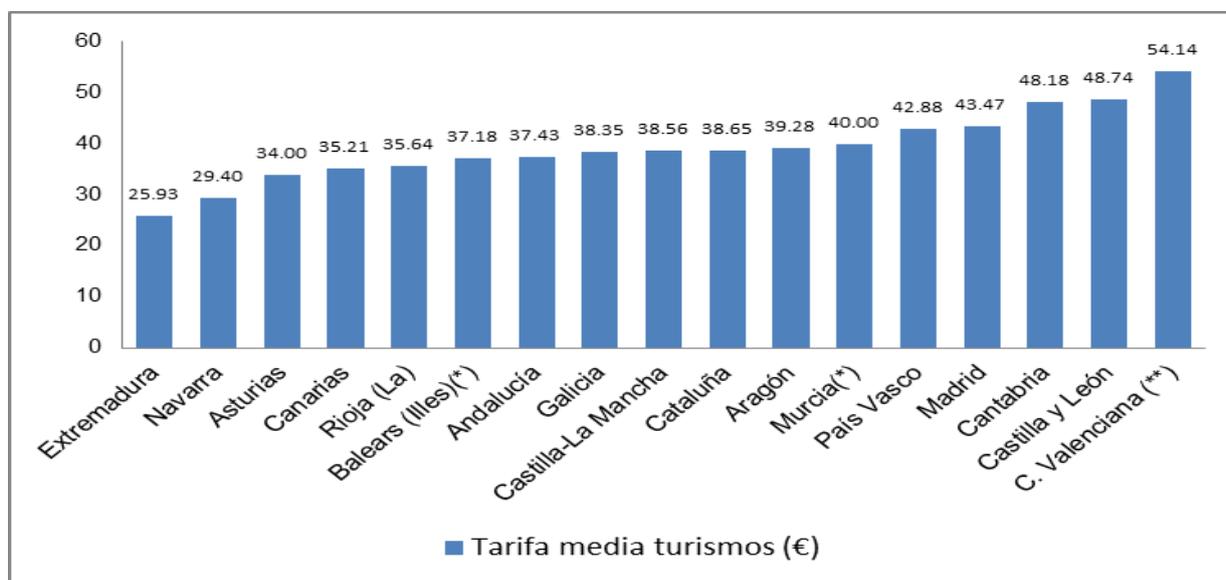
La regulación autonómica constituye un importante factor que condiciona la entrada de operadores, el número de estaciones, su configuración, localización, régimen de incompatibilidades, horarios y determinación de precios.

Seis operadores son las principales empresas del sector aunque su presencia varía por CCAA. El régimen de acceso al mercado se encuentra limitado, no solo por la normativa autonómica sino por la estatal. Especialmente, por el estricto régimen de incompatibilidades y separación de actividades, que limita la entrada a nuevos operadores, incluidos aquellos de otros EEMM, con modelos de negocio integrados.

En cuanto a las **tarifas y precios** del servicio de ITV, se observa una amplia variabilidad en el territorio nacional en la cuantía y en el régimen de determinación. En su cuantía, hay divergencias de más del 100%, de entre 25 € en la CCAA con menores precios a más de 50 €.

¹⁵ Es decir, que regímenes más liberalizados pudieran tener inspecciones más laxas no está sustentado, a juicio de la CNMC.

Gráfico nº 1 Tarifa media en € por vehículo turismo en 2013



(*) No se han tenido en cuenta los precios de las estaciones oficiales de Alcantarilla e Ibiza. (**) El precio incluye la prueba sonora.

Fuente: Estudio CNMC sobre el mercado del servicio ITV de 2014.

Tabla nº 2 Distribución de estaciones de ITV por CCAA en marzo de 2014

CCAA	nº Estaciones(*)	nº Est. por 100 000 vehículos
Andalucía	63	1.18
Aragón	30	3.60
Asturias	9	1.35
Balears (Illes)	8	0.87
Canarias	17	1.14
Cantabria	7	1.76
Castilla y León	41	2.37
C. La Mancha	45	3.11
Cataluña	50	1.00
C. Valenciana	25	0.75
Extremadura	12	1.56
Galicia	23	1.19
Madrid	56	1.31
Murcia	8	0.81
Navarra	8	1.84
País Vasco	8	0.61
Rioja (La)	5	2.53
Total	415	1.35

(*) No se ha tenido en cuenta la estación oficial de Cantabria, ni la del País Vasco.

Fuente: Estudio CNMC sobre el mercado del servicio de ITV de 2014. Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo

III.1.3. Dinámica competitiva del mercado.

Las dinámicas de mercado posibles y observadas en la prestación del servicio de ITV son relativamente escasas dadas sus particularidades: i) mercados excesivamente regulados, ii) pluralidad de mercados geográficos cerrados a nuevos operadores durante largos períodos de tiempo, iii) fuerte componente geográfico (limita la disponibilidad de los consumidores a desplazarse para la revisión periódica) y iv) tarifas fijas en la mayor parte del territorio nacional.

Dentro del escaso margen posible, la elección del consumidor puede generar dinámicas de entrada de salida de operadores al mercado y tener influencia en los modelos de gestión del servicio. El factor principal de sus preferencias y, por consiguiente, de elección es la localización de la estación que presta el servicio y su proximidad, principalmente del trabajo o de casa. El peso de este factor varía dependiendo del tipo de vehículo y usuario (por ejemplo los profesionales, como propietarios de flotas de vehículos comerciales, tienen mayor sensibilidad al precio o el horario).

No obstante, el análisis de las dinámicas competitivas debe analizarse en función del modelo regulatorio de cada Comunidad Autónoma:

- En aquellas donde el servicio se presta directamente por la CCAA o mediante concesiones, no existe libre entrada de empresas. No hay competencia en el mercado y la competencia por el mercado es nula o escasa.
- En las pocas CCAA donde el sistema de gestión fuera la autorización, existen mayores posibilidades de entrada y mayores posibilidades a que la evolución del mercado se dirija a resultados más eficientes y acorde con las necesidades de consumidores y profesionales. Tal es el caso de Castilla La Mancha (CLM) y, especialmente, de Madrid, donde se han evidenciado importantes beneficios para el consumidor derivados de la tensión competitiva¹⁶.

IV. VALORACIÓN

IV.1 Observaciones Generales

La actividad de ITV consiste en la acreditación de que un vehículo es apto para su utilización en la vía pública por ser conforme con las características de seguridad y

¹⁶ Véanse las págs. 76 a 80 del Estudio de la CNMC de 2014.

de medio ambiente exigidas. El fundamento económico de la exigencia las ITV es paliar determinados fallos de mercado asociados a externalidades negativas en el ámbito de la seguridad y del medio ambiente - no internalizadas por los usuarios- y a la existencia de información asimétrica.

La autoridad de competencia ha tenido ocasión de analizar el sistema de gestión de ITV en profundidad. En un primer momento, en 2004, por el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia¹⁷. En marzo de 2014, la actual CNMC valoró positivamente con algunos matices la propuesta de modificación puntual del marco estatal¹⁸. Y especialmente, en junio del mismo año, el ya citado [Estudio sobre el mercado del servicio de inspección técnica de vehículos \(2014\)](#)¹⁹ realizó un **análisis económico y jurídico del sistema de ITV en profundidad**. En el Estudio, la Comisión:

- Advirtió del **carácter fuertemente intervenido del modelo** de gestión de las estaciones ITV y la escasa tensión competitiva existente.
- Detectó, previo análisis de su necesidad y proporcionalidad, un **conjunto de restricciones a la competencia, previstas en el marco regulatorio estatal y autonómico**.
- Las **restricciones** fueron agrupadas del siguiente modo:
 - a) Restricciones **de acceso al mercado**:
 - Configuración física determinada de la estación ITV, en especial, que cuenten como mínimo con dos líneas de inspección;
 - Asignación de exclusividades territoriales o distancias mínimas para la instalación y el funcionamiento;
 - Incompatibilidades y separación de actividades;

¹⁷ Informe I26-10/04 del Tribunal de Defensa de la Competencia “Sobre la prestación de servicios de Inspección Técnica de Vehículos”. Analizó los modelos de gestión de estaciones de ITV por CCAA. Corroboró que la mayoría optaban por esquemas de prestación a través de modelos concesionales, en muchos casos como consecuencia de que los plazos de las concesiones originales no habían expirado todavía

¹⁸ En el [IPN/DP/0005/14](#) sobre la reforma puntual del RD 224/2008, la CNMC valoró positivamente la reforma con algunos matices: i) consideró que la eliminación del régimen de incompatibilidades conllevaría efectos positivos para la competencia al eliminar una barrera de entrada y favorecer que un mayor de operadores puedan prestar el servicio. Se advertía, no obstante, de la necesidad de que se secundara esta reforma en la regulación de las CCAA, que reproduce, y en ocasiones amplía, el listado de incompatibilidades; ii) la obligación de acreditación por ENAC de todas las estaciones también se valoró positivamente al homogeneizar el régimen de funcionamiento en todo el territorio nacional, aunque se recomendó que se extendiera esta obligación también a los casos en que la Administración realizara por sus propios medios la acreditación.

¹⁹ E/CNMC/0001/14

- Necesidad de título habilitante de forma previa al inicio de la actividad;

b) Requisitos **de ejercicio de la actividad**:

- Requisitos relativos a la plantilla (estructura y titulación);
 - Requisitos sobre el horario, tarifas y otros parámetros del funcionamiento de la actividad.
- Señaló el **conjunto de beneficios contrastados para el consumidor derivados del aumento de la competencia**: aumento del número de estaciones que amplía la posibilidad de elección, mayor amplitud de los horarios al público y reducción de tiempos de espera, oferta de servicios complementarios o la introducción de descuentos.
 - Formuló **recomendaciones específicas a los reguladores**. En particular, respecto la **normativa estatal**, señaló que debe seguir proporcionando *“un marco lo suficientemente flexible y abierto para que las autoridades competentes autonómicas establezcan el régimen que mejor se adapta a sus condiciones particulares. Para ello, deberían seguir eliminando aquellas restricciones que no sean proporcionadas [...] con el objeto de permitir evolucionar el marco de referencia hacia modelos de prestación del servicio más flexibles, como los que existen en países de nuestro entorno”*.

Dentro del conjunto de restricciones del marco estatal detectadas recomendó en particular analizar y en su caso reconsiderar:

- las obligaciones de **dimensión mínima** de las ITV (que sea el mercado el que determine el tamaño eficiente y apropiado a las necesidades de cada entorno).
- el **régimen de separación de actividades**, garantizando la independencia e imparcialidad de la inspección.
- analizar la viabilidad de permitir que las CCAA puedan optar por **sistemas de acceso más flexibles, explorando la utilización de la declaración responsable**, en línea con los imperantes para buena parte de los organismos de control de la seguridad industrial, adecuando en su caso el régimen de infracciones y sanciones.

Bajo esta óptica, y entrando ya en la valoración del PRD objeto de Informe, éste **presenta aspectos susceptibles de mejora desde la óptica de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente**. Aunque realiza algunos avances hacia el establecimiento de un régimen más liberalizado en ciertos aspectos (ligera relajación del régimen de incompatibilidades, eliminación de

obligación de contar con inspectores “permanentes”, o la desindexación de tarifas), éstos son mínimos. Mantiene un conjunto de restricciones susceptibles de replanteamiento, en línea con los diferentes informes y estudios realizados por esta autoridad.

Debe tenerse en cuenta además que la Directiva otorga un amplísimo margen de actuación a los EEMM en la configuración del servicio de ITV y la reciente doctrina del TJUE²⁰ exige que **cualquier restricción en la regulación nacional del servicio de ITV debe ser acorde, entre otros, a los principios de necesidad y proporcionalidad al tratarse de una excepción a la libertad de establecimiento.**

De acuerdo con lo anterior, el PRD contiene los siguientes aspectos potencialmente restrictivos de la competencia cuya redacción se recomienda revisar.

IV.2. Observaciones particulares

IV.2.1. Restricciones de acceso al mercado

El acceso al mercado del servicio de ITV de un operador privado se encuentra condicionado por los siguientes factores:

- Necesaria acreditación previa de todas las estaciones ITV como “organismo de inspección de tercera parte” que realiza ENAC (art. 14.3 PRD).

La exigencia de acreditación es una barrera de entrada que, de acuerdo con los parámetros señalados por la jurisprudencia comunitaria respecto a las excepciones a la libertad de establecimiento²¹, debería fundamentarse conforme a los parámetros reseñados. Debería demostrarse además que el sistema de acceso elegido es el más idóneo frente a otros menos restrictivos, como el de declaración responsable. Igualmente, cabría replantearse si debe atribuirse en exclusividad la actividad de acreditación a la ENAC, recomendándose en cualquier caso que se establezcan mecanismos de reconocimiento y homologación si dicha actividad es realizada por entidades de otros Estados miembros.

²⁰ [STJUE de 15 de octubre de 2015 \(asunto C-168/14\)](#), acerca de una cuestión prejudicial remitida por el Tribunal Supremo español con respecto, precisamente, del régimen de ITV.

²¹ Según jurisprudencia del TJUE ([STJUE de 15 de octubre de 2015 asunto C-168/14](#)) toda excepción a la libertad de establecimiento (art. 49 TFUE) debe respetar cuatro condiciones: 1) aplicación de manera no discriminatoria; 2) justificación por razones imperiosas de interés general; 3) (necesidad) adecuación a la realización del objetivo que persiguen; y 4) (proporcionalidad) que no vayan más allá de lo estrictamente necesario.

- Posesión de un título habilitante, que varía según la Comunidad Autónoma donde radique la estación ITV (art. 14.1 PRD).

El PRD solo deja dos posibles títulos habilitantes a operadores privados: concesión administrativa o autorización. Sin perjuicio de las limitaciones competenciales del Estado al respecto²², se recomienda:

- recordar que las decisiones que tomen las CCAA al respecto, si se configuran como restricciones a la libertad de establecimiento (art. 48 TFUE), según jurisprudencia del TJUE, debe respetar las condiciones ya señalizadas más arriba²³.
- justificar la decisión tomada desde la óptica de los principios recogidos en el art. 5 de la Ley 20/2013 de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (necesidad, proporcionalidad, mínima restricción).
- prever al menos la posibilidad de acudir a declaraciones responsables²⁴, en cuanto mecanismo menos restrictivo. Se recomienda por ello incluir expresamente en este art. 14.1 el régimen de declaración responsable.

Debe tenerse además en cuenta que : i) ya existe un mecanismo de control ex ante de la calidad y capacitación de los operadores –régimen de acreditación-, ii) el art. 5 de la Ley 20/2013 de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) –donde el sector transporte no se encuentra excluido- recoge el principio de proporcionalidad en el acceso a una actividad económica; iii) la Directiva no especifica que el acceso de la actividad ITV deba someterse a un régimen concreto²⁵.

En este sentido, y a la luz de la Sentencia del TJUE mencionada, la CNMC reitera²⁶ su consideración de que, para respetar los principios de la regulación

²² Esta Comisión no cuestiona, coherentemente con la doctrina del TC, la competencia de las CCAA de configurar el modelo de gestión de ITV ni la no aplicación, conforme a la doctrina del TJUE, de la Directiva de servicios a la materia. No obstante debe recordarse la aplicación de la Ley de Garantía para la Unidad del Mercado.

²³ STJUE de 15 de octubre de 2015 asunto C-168/14, ya citada.

²⁴ La existencia en España de competencia efectiva entre un número potencialmente alto de operadores conduciría a unos precios por la prestación del servicio de inspección más eficientes que los actuales, mayor innovación y calidad del servicio. Teniendo en cuenta el tráfico anual por las carreteras españolas de vehículos procedentes de la UE, con potenciales precios más altos en sus países de destino, podría ser un mercado europeo, aún no configurado, de gran volumen económico en el que España tuviese ventaja competitiva.

²⁵ Considerando 15 de la Directiva, antes citado.

²⁶ La recomendación TERCERA.1 del E/CNMC/0001/14, Estudio sobre el mercado del servicio de ITVs, sugería: «Pasar a un régimen de autorización no limitativo del número de operadores o, en su caso, declaración responsable, a la vista de que éste proporciona importantes beneficios a los consumidores, pero que requiere de la adaptación de los esquemas de supervisión y control ».

económica eficiente, el régimen de entrada en el mercado, cuando éste exista, no puede ser más restrictivo que, en su caso, la exigencia de autorización previa sin limitar el número de operadores.

Por todo lo anterior, se recomienda realizar un replanteamiento por parte las AA.PP competentes de si las opciones actuales se ajustan de forma adecuada a las delimitaciones jurisprudenciales y regulatorias puestas de manifiesto.

▪ Incompatibilidades y separación de actividades

El PRD relaja el régimen estatal de incompatibilidad de actividades vigente (art. 14.4 PRD). En concreto, elimina la incompatibilidad con las actividades de gestoría administrativa y entidades de seguros. Señala, no obstante, que la estación ITV no podrá formar parte de entidades legales ni tener vinculación con entidades legales separadas cuya actividad sea transporte por carretera o/y comercio de vehículos automóviles y habilita a las CCAA para que establezcan incompatibilidades adicionales. Sigue manteniendo la prohibición de que en la ITV se puedan realizar trabajos de reparación, transformación o mantenimiento de vehículos (art. 14.7^a)²⁷.

El régimen de incompatibilidades y separación de actividades aparentemente pretende garantizar independencia y objetividad en la actividad de ITV. Sin embargo, ya existen mecanismos previstos en el PRD que los garantizan. Por ejemplo, i) el propio proceso de acreditación de la estación ITV²⁸ garantiza esa independencia y se refuerza por la supervisión y eventual sanción de la actividad a la que están sometidos; ii) la prohibición de que la remuneración de los inspectores pueda tener relación con el número de vehículos inspeccionados o los resultados de las mismas (Anexo IV, B.2).

Debe tenerse en cuenta: (i) que la Directiva 2014/45 no obliga a los EEMM a que establezcan un régimen de incompatibilidades y de separación de actividades; (ii) la existencia en otros EEMM de regímenes liberalizados sin este nivel de incompatibilidades y de separación de actividades²⁹; (iii) el potencial efecto distorsionador; y (iv) que se trata de restricciones a la libertad de establecimiento que deben ser interpretadas conforme a la jurisprudencia ya señalada³⁰. Con todo,

²⁷ En Alemania y Reino Unido es más flexible el régimen de actividad de las ITV, de forma que los talleres o concesionarios, si cuentan con permisos, pueden realizar la ITV.

²⁸ Uno de los objetivos de la norma UNE/ISO 17020 es la implantación de un sistema de gestión de calidad por parte de la entidad de inspección que asegure su imparcialidad en el desarrollo de sus actividades.

²⁹ Como el modelo de Reino Unido o de Alemania, analizados en el Anexo I del Estudio de la CNMC de 2014.

³⁰ Además de conforme a la legislación nacional que pudiera serle aplicable, como la LGUM.

se recomienda ampliar la liberalización del régimen de incompatibilidades y separación de actividades.

Si la incompatibilidad se mantuviera, parece **más razonable que se centre en la actividad de los propios inspectores**³¹ que en la figura de los accionistas o propietarios de la entidad. En este sentido, en caso de mantenerse, se recomienda **aclarar en el propio texto legal qué se entiende por vinculación con entidades legales separadas.**

Finalmente, conviene advertir que algunas CCAA han adoptado un régimen adicional de incompatibilidades que se recomienda someter igualmente al test de principios reclamado por la jurisprudencia comunitaria.

- Configuración física

El PRD exige que la estación ITV disponga de al menos una línea de inspección para vehículos ligeros y otra para vehículos pesados, o bien de una línea universal. Se prevé que la Administración competente (CCAA) pueda admitir otras configuraciones “*en disposiciones que dicte a tal efecto*” [...] “*atendiendo a criterios de equilibrio territorial*” (Anexo IV.A.1). Además, se exige que la estación ITV se ubique en instalaciones o recintos diferenciados de otros en que se realice cualquier otra actividad. (Anexo IV.A.2a).

A pesar de la ausencia de justificación en la MAIN y el PRD, podría aventurarse a que el fundamento sería o bien garantizar el acceso universal a todo tipo de vehículos a toda estación de ITV, o bien garantizar requisitos mínimos de calidad³². **Cabe apuntar mecanismos menos restrictivos que el establecimiento de esta obligación universal de dimensión.** Constituye una barrera a la entrada a operadores al impedir que entren operadores con configuraciones físicas adaptadas a su cliente objetivo, donde puede no encontrarse el de vehículos pesados o ligeros. Además puede traducirse en que los usuarios de un tipo de vehículos con un servicio de ITV más demandado **subvencionen implícitamente el coste** de usuarios de servicios menos demandados. **Se considera una obligación no justificada que debería ser replanteada.**

³¹ La Directiva no impone un régimen de incompatibilidad de actividades accionariales. Pretende garantizar que “*Los inspectores, en el ejercicio de sus tareas, deben actuar de forma independiente y su valoración no debe verse afectada por conflictos de intereses, tampoco de carácter económico o personal [...]*” (considerando 34 de la Directiva). Otros sistemas, como el portugués, regulan la incompatibilidad de actividades de inspectores y no de propietarios.

³² Aunque el PRD ni la MAIN hacen referencia, parece que el Anexo IV relativo a requisitos que deben cumplir las estaciones ITV, recoge los “*requisitos mínimos en términos de gestión de calidad*” que la Directiva deja que cada Estado Miembro establezca en su procedimiento de autorización de las estaciones ITV (“centros de inspección, según la denominación de la Directiva) para “*garantizar la objetividad y la alta calidad de la ITV.*” (considerando 32 y artículo 12.2. de la Directiva)

Por otro lado, **la alusión a criterios de equilibrio territorial debería, por su parte, suprimirse**, por cuanto debería ser una decisión que debería atribuirse al mercado. Igualmente, **parece injustificado el que la estación debe ubicarse en instalaciones o recintos diferenciados** de otros en los que se realice cualquier otra actividad distinta de la de inspección de edificios. Ello crea igualmente barreras de entrada a nuevos operadores y la supuesta problemática de correcta identificación puede solventarse con la debida señalización.

Se recomienda por tanto un replanteamiento de las restricciones indicadas.

IV.2.2. Restricciones de ejercicio:

- Estructura, plantilla y adiestramiento

El PRD recoge dentro de los “*requisitos de calidad del servicio de inspección*” un conjunto de requisitos de estructura y titulación de la plantilla. En particular en el Anexo IV.B se exige que la estación ITV tenga en plantilla “*el personal necesario para realizar todas las funciones de modo que el servicio pueda prestarse en condiciones idóneas de calidad*” y que cada estación cuente con un “*director técnico*” que pertenezca a la plantilla y que tenga titulación al menos de ingeniero (técnico, superior o grado en ingeniería).

Por su parte, en el Anexo VI se señala que los candidatos a inspector deben contar con la titulación de técnico en automoción (o experiencia alternativa de tres años) pero al mismo tiempo se les exige un proceso de adiestramiento inicial y de actualización.

Se valora positivamente la eliminación de la previsión de contar con inspectores permanentes en plantilla (en línea con la recomendación del Estudio de 2014) aunque sigue exigiéndose que el Director Técnico sea de plantilla.

No obstante, **se propone reconsiderar** estos aspectos:

- **la reserva de actividad** que se establece para el puesto de Director Técnico a los titulados en ingeniería resulta **injustificada**. El que se exija experiencia en el funcionamiento de estaciones de ITV discrimina a posibles nuevos entrantes. La CNMC viene insistiendo en la preferencia en el criterio de la capacitación técnica y no de una concreta titulación, así como no exigir requisitos de imposible cumplimiento para no incumbentes. **Se recomienda la eliminación de ambos aspectos (reserva de actividad y exigencia de experiencia previa).**

- **la exigencia de un doble criterio (de titulación y de adiestramiento) para los inspectores, sin perjuicio de su inclusión en la Directiva, parece excesivo**, así como la escasa vigencia temporal del título habilitante (un año³³). **Se recomienda la eliminación de este doble criterio, sugiriendo optar por el criterio de adiestramiento únicamente**, ya que garantiza potencialmente la capacitación técnica del personal dedicado a estas tareas.
- el **proceso de adiestramiento de inspectores** (Anexo VI.3) se encuentra sujeto a una regulación que entendemos desligada del objetivo fundamental, que no debe ser otro que gozar de un alto nivel técnico en las inspecciones: presencia física, realización necesariamente en días laborables, número máximo de 16 asistentes, duración mínima de días. Debería ponerse más el acento en la adecuada consecución de los contenidos y competencias y no tanto en esos aspectos auto organizativos. Se recomienda la revisión de estas previsiones en la línea indicada.
- Horario, tarifas y cuestiones territoriales. El PRD otorga a las CCAA la competencia en el establecimiento del régimen tarifario (art. 19.1) y de horario de atención al público (art.14.7.b). **Se recomienda a las CCAA que contemplen una regulación flexible sobre ambos aspectos** ya que:
 - **la fijación de precios conlleva ineficiencias** estáticas y dinámicas probadas, siendo preferible para la promoción de la competencia y para el consumidor que los precios sean libremente determinados por el mercado. **Las tarifas, en caso de fijarse, deberían ser máximas y deberían en todo caso permitir descuentos.**
 - **existe evidencia probada de las ventajas para la eficiencia económica y para el consumidor de la liberalización de horarios**³⁴. Se ha corroborado que, donde se ha aplicado, promovió horarios más amplios que se adaptaban mejor a las preferencias de los usuarios, y la introducción de servicios complementarios, como la cita previa.

Finalmente, sin perjuicio de que el PRD no señale nada, la **normativa autonómica** (o los pliegos concesionales que elaboren) recoge frecuentemente **exclusivas territoriales o establecen distancias mínimas entre estaciones ITV**. La CNMC lo ha valorado negativamente por diversos motivos: limita el número de operadores; establece monopolios “zonales”; aumenta el riesgo de captura del regulador, en especial en la fijación de tarifas. Se considera una

³³ Dicha duración quizás podría estar justificada si existiera alguna modificación técnica relevante pero parece demasiado restrictiva si ésta no se contempla a corto plazo.

³⁴ Pág. 76 Estudio ITV CNMC 2014.

medida no necesaria ni proporcionada para el aparente objetivo (garantizar rentabilidades suficientes a operadores o garantizar un servicio público en todas las zonas geográficas). La reciente jurisprudencia del TS³⁵, basada en la del TJUE antes citada, es coherente con la propia visión de la CNMC. **Se pone en conocimiento de las CCAA que tengan en cuenta estos aspectos negativos y reconsideren las restricciones territoriales y establecimiento de distancias mínimas.**

IV.2.3 Comunicación y publicación de tarifas de todas las Estaciones ITV

El PRD prevé la publicación de las tarifas de inspección de todas las Estaciones ITV en un portal web del MINETUR (art. 15.2 y 19.2). El objetivo aparente de la medida sería facilitar la elección del consumidor y elevar el nivel de transparencia³⁶. Sin perjuicio de los efectos positivos que la medida pueda provocar (reduciendo los costes de búsqueda), **debe advertirse que la excesiva transparencia puede ser contraproducente y perjudicial a los intereses del consumidor al propiciar alineamientos de precios y de conductas de los operadores**³⁷.

Lo anterior puede ser especialmente cierto en aquellos modelos de prestación más restrictivos por diversos motivos: i) al haber un menor número operadores se facilita la coordinación en precios; ii) no hay amenaza de nuevos entrantes; y iii) los supuestos beneficios de información al consumidor son limitados al haber muy pocos establecimientos operando y los precios están además en buena medida fijados por la Administración. En consecuencia, **se recomienda que las Administraciones responsables refuercen la vigilancia de los operadores, y pongan en conocimiento de las autoridades de competencia cualquier indicio de práctica anticompetitiva al respecto.**

IV.2.4. Régimen diferenciado para la gestión de la actividad directamente por el sector público

³⁵ Decreto 45/2010 de Cataluña parcialmente anulado por la STS 29 de marzo de 2016 en dos extremos: exigencia de cuota máxima de mercado para la autorización y establecimiento de distancias mínimas entre estaciones de una misma empresa. Se han considerado restrictivos por su falta de necesidad y proporcionalidad exigibles a toda restricción a la libertad de establecimiento.

³⁶ Así se deduce de una contestación del órgano proponente a una alegación al artículo en cuestión (pág. 84 de la MAIN –anexo de alegaciones)

³⁷ Facilita la coordinación de los operadores y en caso de acuerdos explícitos entre operadores (carteles) aumenta la probabilidad de seguimiento y de sanción ante desviaciones del acuerdo, al contar los operadores con una información tan precisa.

Por un lado, sin perjuicio de la mención existente en la Directiva (art. 14.3)³⁸, se sugiere explicitar la justificación, desde la óptica de los principios de necesidad y proporcionalidad, de por qué se permite la existencia de un régimen especial de acreditación para las estaciones de ITV gestionadas directamente por la Administración Pública (art. 14.3 PRD).

Por otro, igualmente convendría explicitar la justificación de por qué los vehículos del parque móvil público (Fuerzas Armadas, Cuerpos Seguridad³⁹ y otros previstos en el art. 7.3 PRD) no están sujetos al régimen general de inspecciones. La CNMC valora que la misma pueda hacerse directamente en el órgano que realiza el mantenimiento del vehículo. El hecho de que un taller de mantenimiento del vehículo puede realizar inspecciones técnicas de vehículos, como solicitado en el estudio de la CNMC de 2014, se valora positivamente. Además, esta posibilidad constituye evidencia empírica de que la expansión de esta posibilidad, no obligación, al sector privado se puede realizar sin perjudicar a razones imperiosas de interés general (ya que en el sector público, dichas RIIG están también protegidas, además de las específicas, por ejemplo de seguridad, que puedan alegarse).

En resumen, se constata la existencia de un régimen de ITV para el sector público (parque móvil público) compatible con las recomendaciones⁴⁰ realizadas por la CNMC en su [estudio de 2014](#) para la prestación del servicio de ITVs de forma más favorable a la competencia. Se recomienda valorar la extensión de dicho régimen, de forma voluntaria, a los vehículos del sector privado con objeto de mejorar la regulación y la competencia efectiva en este mercado.

³⁸ Dicho artículo de la Directiva exige

³⁹ Existen seguramente razones de seguridad que podrán estar presentes en cierto tipo de vehículos dentro del parque móvil público. No obstante, la gran mayoría de los mismos no estarían afectados de forma evidente por aquella, por lo que la motivación podría residir en una mayor eficiencia o flexibilidad.

⁴⁰ La recomendación SEGUNDA del [E/CNMC/0001/14, Estudio sobre el mercado del servicio de ITVs](#), sugería analizar:

- i. Primero, el examen de las restricciones referidas a las obligaciones de dimensión mínima para que sea el mercado el que determine el tamaño eficiente y apropiado a las necesidades de cada entorno;
- ii. Segundo, las referidas a la separación de actividades, garantizando la independencia e imparcialidad de la inspección.
- iii. Asimismo, se recomienda analizar la viabilidad de permitir que las CCAA puedan optar por sistemas de acceso más flexibles, explorando la utilización de la declaración responsable, en línea con los imperantes para buena parte de los organismos de control de la seguridad industrial, adecuando en su caso el régimen de infracciones y sanciones.

IV.2.5. Seguimiento de los defectos

Cuando se produce la necesidad de una segunda revisión en la estación ITV por la existencia de defectos (graves o muy graves), sin perjuicio de que el art. 11 PRD no lo afirme expresamente, la redacción utilizada pudiera dar a entender que el propietario del vehículo deba tener que volver a la estación ITV en que realizó la primera inspección desfavorable. Se recomendaría una redacción que asegure que constituye una decisión libre del consumidor. Éste debería poder elegir libremente la estación ITV en que se realice tanto la primera como cualesquiera otras inspecciones deba realizar del vehículo.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La CNMC reconoce el papel que la ITV ha venido desempeñando en la consecución de unos niveles de mantenimiento de los vehículos más adecuados y favorables a la seguridad vial y la preservación del medio ambiente. No obstante, se trata de una actividad económica fuertemente regulada, tanto a nivel comunitario como estatal y autonómico. Especialmente en el ámbito interno se contienen fuertes restricciones al acceso y al ejercicio de la actividad. Estas fueron analizadas en el pasado por esta CNMC en profundidad en el Estudio sobre el mercado del servicio de ITV de 2014. Se recomendó una revisión de la regulación, estatal y autonómica, hacia esquemas más flexibles, que promuevan la entrada de operadores y, en general, la prestación de servicio con una mayor tensión competitiva, en beneficio del consumidor.

El PRD realiza muy leves avances hacia liberalización recomendada. Mantiene un amplio conjunto de restricciones a la competencia que se recomienda replantear en base a la jurisprudencia comunitaria sobre libertad de establecimiento (art. 49 TFUE) y los principios de regulación económica eficiente recogidos en nuestro ordenamiento jurídico (art. 129 de la Ley 139/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y art. 5 de la Ley 20/2013 de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado).

Se recomienda, en particular, revisar los siguientes aspectos potencialmente restrictivos de la competencia:

- Restricciones de acceso:
 - *Exigencia de acreditación previa de todas las estaciones de ITV por ENAC.* Debería demostrarse que el sistema de acreditación es el más idóneo frente a otros menos restrictivos como el de declaración responsable. Debe replantearse la exclusividad de acreditación de ENAC y abrirse a otras entidades de otros Estados Miembros.

- *Posesión de un título habilitante.* Requisito de acceso al mercado, adicional a la acreditación previa, y que varía según la Comunidad Autónoma donde radique la estación ITV. Se recomienda acudir a mecanismos menos restrictivos de los previstos e incluir expresamente en el PRD el régimen de declaración responsable.
- *Incompatibilidades y separación de actividades.* Aunque contiene algún avance, se mantienen supuestos que no superan el test de necesidad y proporcionalidad para los fines que aparentemente pretende garantizar (independencia y objetividad de la actividad), dado que además ya existen otros mecanismos para garantizarla. Se recomienda profundizar y avanzar en la liberalización del régimen.
- *Configuración física exigida.* Se recomienda eliminar las exigencias previstas al respecto y su posible agravamiento futuro atendiendo al “equilibrio territorial”. Constituyen barreras a la entrada de nuevos operadores no necesarias o cuando menos desproporcionadas.
- Restricciones de ejercicio:
 - *Estructura, plantilla y adiestramiento.* Se recomienda eliminar la reserva de actividad y de experiencia previa requerida al Director Técnico. El doble criterio exigido a los inspectores (titulación y adiestramiento) para el acceso a la actividad parece excesivo. Se recomienda mantener únicamente el adiestramiento y revisar ciertos aspectos exigidos que deben dejarse a la libreta de auto organización.
 - *Horario, tarifas y cuestiones territoriales.* El PRD otorga a las CCAA la competencia sobre estas cuestiones. Se recomienda que contemplen una regulación flexible, a la vista además de la evidencia probada de los beneficios que conlleva un régimen con mayor dosis de liberalización.
- *Comunicación y publicación de tarifas de todas las Estaciones ITV.* Sin perjuicio de aspectos positivos, la excesiva transparencia puede ser contraproducente al propiciar alineamiento de precios y de conductas de los operadores. Se recomienda que las Administraciones responsables refuercen la vigilancia de los operadores, y pongan en conocimiento de las autoridades de competencia cualquier indicio de práctica anticompetitiva al respecto.
- *Régimen diferenciado para la gestión de la actividad directamente por el sector público.* Se recomienda valorar la **extensión de dicho régimen, de forma voluntaria, a los vehículos del sector privado.**

- *Seguimiento de los defectos.* El PRD no asegura de forma clara que el consumidor, ante una primera inspección desfavorable, pueda acudir a subsanarla a cualquier otra estación de ITV. Se recomienda la revisión de la redacción de forma que se asegure este aspecto.

