



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA



IPN/CNMC/025/16 PROYECTO DE REAL
DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS
INSPECCIONES TÉCNICAS EN
CARRETERA DE VEHÍCULOS
COMERCIALES QUE CIRCULAN EN
TERRITORIO ESPAÑOL

26 de enero de 2017

Índice

I . OBJETO	3
II. ANTECEDENTES	4
III. CONTENIDO.....	5
IV. VALORACIÓN.....	7
IV.1. Observaciones generales	7
IV.2. Observaciones particulares	8
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	11

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME (IPN/CNMC/025/16) RELATIVO AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULAN LAS INSPECCIONES TÉCNICAS EN CARRETERA DE VEHÍCULOS COMERCIALES QUE CIRCULAN EN TERRITORIO ESPAÑOL

SALA DE COMPETENCIA

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D. Josep María Guinart Solà
D^a. Clotilde de la Higuera González
D^a. María Ortiz Aguilar

SECRETARIO

D. Tomás Suárez-Inclán González

En Madrid, a 26 de enero de 2017

Vista la solicitud de informe del Ministerio del Interior, en relación con el Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las inspecciones técnicas en carretera de vehículos comerciales que circulan en territorio español (PRD), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 24 de noviembre de 2016, acompañada del texto del PRD y la Memoria de Análisis de Impacto normativo (MAIN), la SALA DE COMPETENCIA acuerda lo siguiente:

I. OBJETO

El informe analiza las implicaciones del proyecto normativo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente. Este informe se aprueba a solicitud del Ministerio del Interior, 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.

II. ANTECEDENTES

La inspección técnica de vehículos comerciales en carretera forma parte del régimen general de inspección técnica de vehículos (ITV), diseñado para garantizar que los vehículos estén, durante su uso, en buenas condiciones desde el punto de vista de la seguridad y el medio ambiente. El régimen abarca tanto la inspección técnica periódica de los vehículos como las inspecciones técnicas en carretera de los vehículos utilizados para actividades de transporte comercial por carretera, objeto del PRD.

En mayo de 2014 entró en vigor la [Directiva 2014/47/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril de 2014 relativa a las inspecciones técnicas en carretera de vehículos comerciales que circulan en la Unión, que deroga la Directiva 2000/30/CE con efectos a partir del 20 de mayo de 2018. Esta nueva Directiva desarrolla el actual régimen de inspecciones técnicas en carretera, actualiza los requisitos técnicos de la Directiva 2000/30/CE e incorpora las normas previstas en la Recomendación 2010/379/UE de la Comisión.

El PRD sustituirá al [RD 957/2002](#), de 13 de septiembre, que regula las inspecciones en carretera de vehículos industriales tanto de transporte de mercancías como de viajeros. Define las condiciones de realización de inspecciones técnicas en carretera a los vehículos comerciales que circulan en el territorio nacional, con independencia de su Estado de matriculación, a fin de garantizar que respetan los requisitos técnicos establecidos en él y en la normativa reguladora de las inspecciones técnicas de vehículos.

La Dirección General de Tráfico aprobó una [Instrucción](#) con fecha 30 de septiembre de 2016 por la que define los criterios que deben regir para realizar las inspecciones técnicas de carreteras.

La Autoridad de Competencia ha analizado con detenimiento la inspección periódica —el otro pilar del sistema español de Inspección Técnica de Vehículos—. En un primer momento, en 2004, por el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia¹. El [IPN/DP/0005/14](#) sobre la reforma puntual del RD 224/2008, valoró positivamente la reforma puntual del marco estatal propuesta.

En junio de 2014, en el [estudio sobre el mercado del servicio de inspección técnica de vehículos -E/CNMC/0001/14-](#) se realizó un análisis económico y jurídico del sistema de ITV en profundidad.

¹ Informe I26-10/04 del Tribunal de Defensa de la Competencia “[Sobre la prestación de servicios de Inspección Técnica de Vehículos](#)”.

En el estudio, la CNMC, dentro del conjunto de restricciones del marco estatal detectadas, recomendó reconsiderar desde el punto de vista de la competencia y la regulación económica eficiente:

- i) las obligaciones de dimensión mínima de las estaciones de ITV (que sea el mercado el que determine el tamaño eficiente y apropiado a las necesidades de cada entorno);
- ii) el régimen de separación de actividades, siempre garantizando la independencia e imparcialidad de la inspección, evolucionando hacia un sistema de acreditación como en otros países de la Unión Europea;
- iii) 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.

Más recientemente, con fecha 13 de octubre de 2016, la CNMC emitió el [IPN/CNMC/018/16](#) sobre el 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, en el que se reiteran las recomendaciones ya habituales en relación con el mercado de ITV periódica, dirigidas a la eliminación de aquellas restricciones de acceso y ejercicio que no cumplen con los parámetros de necesidad y proporcionalidad o mínima restricción a la competencia.

III. CONTENIDO

El PRD tiene por finalidad transponer la [Directiva 2014/47/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril de 2014 relativa a las inspecciones técnicas en carretera de vehículos comerciales que circulan en la UE, que deroga la Directiva 2000/30/CE. Entrará en vigor a partir del 20 de mayo de 2018.

EL PRD consta de dieciocho artículos, agrupados en cuatro capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, cuatro disposiciones finales y cinco anexos.

El Capítulo I, bajo el epígrafe "*Disposiciones Generales*", establece el objeto y el ámbito de aplicación y las definiciones necesarias, incluyendo conceptos como carga, vehículo comercial, vehículo matriculado en un Estado Miembro, empresa, certificado de inspección técnica, inspector, deficiencias, unidad móvil de inspección e instalación de inspección en carretera designada.

El Capítulo II, "*Régimen de Inspección Técnica en Carretera*", establece, en primer lugar, dos tipos de inspecciones: inspecciones técnicas en carretera iniciales e inspecciones técnicas en carretera más minuciosas. En segundo lugar

establece el número total de inspecciones técnicas en carretera iniciales de vehículos comerciales y el modo de determinarlo, teniendo que ser en todo caso superior al 5% de los vehículos matriculados. En tercer lugar, determina un sistema de clasificación de riesgos que conjuntamente con el anexo I servirá de base para definir a aquellas empresas operadoras del transporte por carretera que tienen un mal historial en cuanto al cumplimiento de lo exigido en la normativa tanto de inspecciones técnicas periódicas como de aquéllas a realizar en carretera. Esta clasificación se podrá tener en cuenta para definir a aquellos sujetos que pueden ser objeto de inspecciones más frecuentes debido a su riesgo más elevado.

El Capítulo III –“*Procedimientos de Inspección*” establece los criterios para las inspecciones en carretera, entre otros los relativos a la selección de los vehículos, su objeto y principales aspectos. Se amplía el ámbito de la inspección a la sujeción de la carga. Se describen asimismo las unidades móviles de inspección facultadas para realizar las inspecciones de carácter detallado. Se categorizan las deficiencias en leves, graves y peligrosas. En función de las mismas, los vehículos podrán ser objeto de inmovilización o envío a taller para su subsanación bajo las indicaciones de los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico. Se fija igualmente el modo en que se realizará el seguimiento de las deficiencias graves y peligrosas, y se regula el devengo y sujeto pasivo de la tasa autorizada por la Comunidad Autónoma por la inspección posterior a la que se deberán someter los vehículos a los que se hayan detectado deficiencias.

El Capítulo IV -“*Régimen Sancionador*”- establece una remisión a la normativa sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y a la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres para detallar el procedimiento sancionador y las medidas cautelares por el no cumplimiento de los requisitos técnicos controlados. También se detalla el régimen de responsabilidades de los incumplimientos, acorde con la regulación vigente en la materia, adaptando la redacción respecto a la documentación que debe llevarse en el vehículo para justificar la situación técnica del mismo a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Se habilita a los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia, disciplina y control del tráfico y al personal de los órganos con competencia en materia de gestión y regulación del tráfico como Inspectores a los efectos de llevar a cabo las inspecciones técnicas en carretera iniciales. Regula también las inspecciones más minuciosas y el régimen de los Inspectores que habrán de llevarlas a cabo.

La Disposición Adicional Primera aclara la no colisión de estas inspecciones en carretera con la normativa reguladora de las inspecciones técnicas de vehículos en vigor.

La Disposición Adicional Segunda excluye del ámbito del Real Decreto a los vehículos de las Fuerzas Armadas, que se regirán por su propia normativa.

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 de medio ambiente exigidas. El fundamento económico de la ITV es paliar, o al menos reducir, **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. Es decir, el coste privado de tener un vehículo en mal estado circulando por las vías públicas es inferior a su coste social, pues no toda la desutilidad —por ejemplo, de un accidente por un malfuncionamiento de la máquina— repercute exclusivamente en el responsable del vehículo, —por ejemplo, puede afectar a otros vehículos involucrados en el accidente y a los propios pasajeros, en caso de haberlos—. La intervención del sector público obliga o al menos incentiva a los particulares a internalizar dicho coste social a través de las obligaciones de inspección y el régimen sancionador correspondiente, que incrementa el coste del no cumplimiento.

Este PRD regula uno de los pilares del sistema de ITV: la ITV en carretera de determinados vehículos, los comerciales. Las características de estas inspecciones en carretera son diferentes a las de la ITV periódica en estaciones permanentes.

Por lo que se refiere a sus implicaciones para la competencia y el funcionamiento eficiente de los mercados, se trata de una actividad desarrollada por el Estado en régimen de autoridad, muy vinculada a la ordenación del tráfico y al orden público en el ámbito de la seguridad vial². Por el contrario, en la ITV periódica, la existencia de un mercado es significativamente más clara, aunque el mismo esté sometido a una fuerte intervención administrativa, de diferente intensidad, en diversas Comunidades Autónomas.

² Si bien debe recordarse que el 11 de junio de 2015 se publicó en el BOE un [anuncio de licitación](#), abierta, por un importe máximo de 300.000 euros anuales sin IVA, con una duración máxima de dos años, para el servicio de inspección técnica en carretera para vehículos industriales. [Esta licitación quedó desierta](#). Con fecha 8 de septiembre de 2016, la Dirección General de Tráfico formalizó con la UTE VEIASA-APPLUS-ITEVELESA-SYC el [contrato para el servicio de inspección técnica en carretera para vehículos comerciales](#) por importe de 300.000 € sin IVA anuales (duración máxima del contrato 2 años con prórroga). Esta adjudicación se produjo a través de un procedimiento negociado tras quedar desierto el procedimiento abierto desarrollado durante el ejercicio 2015, con 300.000 euros como presupuesto máximo de licitación.

IV.2. Observaciones particulares

En primer lugar, la memoria y el preámbulo del PRD incluyen entre sus objetivos la prevención de la “competencia desleal”³ en el sentido de asegurar un “campo de juego nivelado” (*level playing field*) entre las empresas voluntariamente cumplidoras y aquéllas que reducen sus umbrales de cumplimiento con objeto de reducir el coste asociado a tener el vehículo en correcto estado. El efecto del PRD en este aspecto está dirigido a vigilar el cumplimiento efectivo de normas aplicables a todos los operadores: dificultando la huida o el incumplimiento de la regulación por algunas empresas se contribuye, en efecto, a que los participantes en el mercado lo hagan con generalidad⁴ en las condiciones de seguridad exigidas.

En segundo lugar, el PRD, sigue lo establecido por la Directiva⁵ instaurando un **sistema de ponderación de riesgos de incumplimiento que vincula a cada empresa titular de vehículos comerciales**⁶. De esta forma el PRD vincula los niveles de riesgo atribuidos a cada empresa con una mayor o menor frecuencia de las inspecciones en carretera.

En principio, parece una solución correcta tanto en el uso de los recursos públicos –se inspecciona más a aquellas empresas que, en principio, tendrían más probabilidad de incumplir- como en cuanto a los incentivos de que se provee a las empresas –un buen historial de cumplimiento determina menores cargas administrativas, al reducir la probabilidad de las inspecciones-. Es conveniente que, dado además su carácter potestativo, se aplique de forma homogénea y estricta la fórmula, evitando sesgos no justificados en función de países de matriculación, sector de actividad, etc., que podrían originar distorsiones competitivas entre operadores económicos.

En tercer lugar, la norma informada indica que la inspección inicial y la inspección minuciosa *in situ* posterior pueden derivar en una **inspección desarrollada en un establecimiento permanente de los dedicados a la ITV periódica** –art. 9.3. Son de relevancia en consecuencia las restricciones a la competencia, tanto de acceso como de ejercicio, detectadas en el mercado de ITV en los distintos Estudios e Informes elaborados por la autoridad de competencia. En particular,

³ Por ejemplo, párr. sexto de la parte expositiva, o página 5 de la MAIN, en el análisis de impactos.

⁴ Adicionalmente, existen otros instrumentos que contribuyen igualmente a facilitar la competencia en igualdad de condiciones entre los operadores: por ejemplo, la racionalización y simplificación de los requisitos y condiciones impuestos a los operadores con arreglo a principios de regulación económica eficiente (necesidad, proporcionalidad), como el requisito de contar con un mínimo de tres camiones. Debe subrayarse además que la adecuación de los requisitos y condiciones a estos principios debe evaluarse de manera periódica porque la justificación puede variar a lo largo del tiempo.

⁵ En el art.6 y el Anexo I de la Directiva.

⁶ En el art.6 del PRD, conjuntamente con el Anexo I y, en menor medida, con los Anexos II y III.

el último Informe⁷ emitido al respecto pone de manifiesto diferentes restricciones de acceso al mercado y de ejercicio de la actividad no suficientemente justificadas⁸.

Igualmente, se ha recomendado en el Estudio de la CNMC 2014 que **en caso de que inspecciones más minuciosas deban hacerse en instalaciones fijas**, el régimen de estas instalaciones de ITV se liberalice tendiendo a un sistema de acreditación más similar al existente en los países de mayor renta de la Unión Europea. Esto conllevaría igualmente, como medida complementaria también recomendada, un fortalecimiento de la supervisión *ex post*, como la regulada por este PRD. Asimismo, de forma alineada con el reforzamiento de la supervisión *ex post*, se aconseja al órgano proponente valorar la utilización de técnicas digitales para facilitar una evaluación aún más correcta de los vehículos en circulación. Por ejemplo, adaptando la función de monitorización los sistemas de los Centros de Gestión del Tráfico (CGT) para i) fortalecer de forma eficiente el control *ex post* de los vehículos en circulación por las carreteras e ii) incentivar adicionalmente el mantenimiento por parte del responsable del vehículo comercial del correcto estado del mismo en todo uso de la vía pública⁹.

La posibilidad de una inspección en profundidad en una estación permanente de ITV periódica suscita también cuestiones en relación con las tarifas a satisfacer por el servicio al que es obligado por la inspección inicial *in situ* de los agentes de la autoridad. Así, el artículo 13 establece en su apartado primero que, en caso de ser necesaria una inspección en una estación fija de ITV, “*se abonará la tasa autorizada por la correspondiente Comunidad Autónoma*”. El apartado segundo restringe, siguiendo el artículo 15 de la Directiva, el pago de dicha tasa por el titular o arrendatario a largo plazo del vehículo a aquellos casos en que la inspección realizada en la estación ITV fija arroje como resultado la efectiva existencia de una infracción.

Parece económicamente y jurídicamente correcto que el titular de un vehículo que, en condiciones normales, tendrá su ITV periódica en regla, sólo deba pagar

⁷ IPN/CNMC/018/16, de 13 de octubre, sobre el PRD 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.

⁸ En cuanto a las restricciones de acceso, el informe destaca la exigencia de acreditación por ENAC, la exigencia concurrente de posesión de un título habilitante expedido por la Comunidad Autónoma, el régimen establecido de incompatibilidades y separación de actividades, la configuración física exigida al local y, por último, las exigencias de equilibrio territorial entre estaciones. Por lo que se refiere a las restricciones de ejercicio, el informe se centra en las referidas a estructura, plantilla y adiestramiento –en particular los requisitos de titulación y experiencia para el director de la estación-, así como de horarios, tarifas y publicidad.

⁹ Por ejemplo, mediante las cámaras de TV de los sistemas de los CGT que permiten una visión continua en muchos tramos de carreteras principales, así como en los accesos a las mayores ciudades.

una ITV adicional en caso de efectiva infracción. Sin embargo, se recomienda clarificar quién pagaría la ITV en estación fija –si se trata de una instalación privada- si ésta no arroja una infracción como resultado de la inspección. Se recomienda, por tanto, una mayor claridad en la redacción de este punto.

En relación con la inspección técnica más minuciosa en instalaciones fijas de ITV, es esencial, desde el punto de vista jurídico-económico, que exista un sistema de incentivos y supervisión que minimice el riesgo de obligar a una revisión adicional no necesaria. Es decir, obligar sólo en aquellos casos en los que resulte efectivamente pertinente, a fin de evitar cargas injustificadas para los operadores. Cobra especial importancia, a este respecto, el establecimiento de todos los medios que sean necesarios para evitar eventuales conflictos de intereses de los agentes inspectores con el mercado de las instalaciones de ITV fijas.

El artículo 18 atribuye la competencia para las inspecciones técnicas en carretera iniciales a *“los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia, disciplina y control del tráfico y al personal de los órganos con competencia en materia de gestión y regulación del tráfico”*. Esta previsión no plantea ningún problema desde el punto de vista de la competencia puesto que se trata del desempeño de tareas de autoridad ajenas al mercado.

Sin embargo, el apartado segundo del art. 18 reserva la competencia para realizar las inspecciones más minuciosas y las inspecciones en instalaciones fijas de ITV al *“personal que cumpla los mismos requisitos que los previstos en la normativa para la inspección técnica de vehículos a realizar en instalaciones ITV, con una categoría mínima de mecánico inspector”*. Por tanto, las restricciones a la entrada para el desempeño de esta función de inspección “secundaria” son las mismas que aquejan al personal que presta servicios en el ámbito de la ITV periódica y que han sido objeto de recomendaciones por la CNMC en el [IPN/CNMC/018/16](#)¹⁰.

Adicionalmente, debe señalarse que se ha optado por acudir al mercado en la provisión de este servicio *ex post*. En 2016 se adjudicó mediante procedimiento negociado el contrato de servicio de inspección en carretera de vehículos industriales, por el presupuesto máximo de licitación, a una UTE formada por varias empresas del sector. Esta adjudicación mediante procedimiento negociado se produjo tras haber quedado desierto el procedimiento abierto para el mismo fin en el ejercicio anterior.

Conforme al criterio reiteradamente expresado por la CNMC, el procedimiento negociado presenta un impacto significativo en las condiciones de competencia de la licitación, existiendo procedimientos alternativos más favorecedores de la

¹⁰ El informe recomendaba, al respecto, eliminar la reserva de actividad y de experiencia previa requerida al Director Técnico del centro de ITV fijo y, para los inspectores, eliminar el doble criterio de titulación y adiestramiento, manteniendo únicamente el adiestramiento.

conurrencia¹¹. Se recuerda que en la función consultiva de la CNMC tiene cabida la de informar borradores de Pliegos que pudieran prepararse de cara a colaborar en la optimización de los resultados obtenidos.

Por último, la Disposición adicional segunda excluye del ámbito de aplicación de la norma a los vehículos industriales pertenecientes a las Fuerzas Armadas, cuyas inspecciones técnicas se registrarán por su propia normativa¹².

El precepto se refiere a los “vehículos industriales”, expresión que puede crear confusión dado que toda la norma informada se refiere a “vehículos comerciales”. Dado que la expresión “vehículos industriales” era la que utilizaban la Directiva 2000/30/CE y el RD 957/2002, podría tratarse simplemente de que se esté usando como equivalente, pero podría ser que no, al diferir el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/30/CE y el de la Directiva 2014/47/UE que ahora se transpone. Por ello se recomienda aclarar esta cuestión y, por claridad expositiva, sustituir por “vehículos comerciales”, si procede.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las inspecciones de vehículos comerciales en carretera forman parte del sistema general de ITV, complementando las ITV periódicas en lo que respecta a los vehículos comerciales, con el objetivo de hacer frente a una serie de problemas de externalidades e información asimétrica en el ámbito de la seguridad en el tráfico y el medio ambiente.

Las inspecciones de vehículos comerciales en carretera están muy vinculadas a tareas de orden público, con un papel relevante de los agentes de la autoridad encargados del control del tráfico, si bien, en ciertas circunstancias, se acude a licitaciones para prestar ciertos servicios y éstas deben estar orientadas a perseguir la máxima concurrencia posible.

Adicionalmente, en determinados aspectos regulados por la norma existe una clara interrelación con la normativa reguladora de las ITV periódicas, razón por la cual son aplicables aquí las recomendaciones de la CNMC en relación con

- i) la necesidad de liberalización del mercado de ITV mediante la eliminación de restricciones de acceso y ejercicio, incluyendo las restricciones injustificadas al tipo de personal que presta sus servicios en estaciones de ITV fijas.

¹¹ Destaca en este caso la no concurrencia de operadores en la licitación para, a continuación, acudir a un negociado en el que se adjudica a una UTE. Se recuerda la [Disposición Adicional 23ª del TR Ley de contratos sector público](#).

¹² [Orden de 13 de noviembre de 1996 por la que se establecen las normas para la inspección técnica de vehículos automóviles y remolques pertenecientes a las Fuerzas Armadas](#).

- ii) El fortalecimiento de la supervisión *ex post*, valorando la profundización en la utilización de técnicas digitales para monitorizar e incentivar el estado técnico correcto de los vehículos en la circulación.

Al margen de lo señalado en cuanto al mantenimiento de la doctrina de la CNMC en materia de ITV periódicas y reforzamiento de la inspección *ex post*, se recomienda:

- Aplicar de forma objetiva e imparcial el sistema de ponderación de riesgos de los operadores, partiendo del hecho de que merece una valoración inicial positiva.
- Aclarar el tratamiento de las tasas devengadas por la inspección más minuciosa en estaciones fijas de ITV y la responsabilidad sobre el pago en función de la existencia o no de infracción.
- Unificar la terminología, si procede, de modo que siempre se use la expresión vehículo comercial y no se alternen los términos vehículo comercial y vehículo industrial.

