

RESOLUCIÓN

Expte. S/0010/19, ITV COMERCIALES EN CARRETERA

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidente

D. José María Marín Quemada

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Josep Maria Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a María Pilar Canedo Arrillaga

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 12 de noviembre de 2019

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 S/0010/19, ITV COMERCIALES EN CARRETERA, tramitado a raíz de un escrito de la Dirección General de Tráfico contra GRUPO ITEVELESA, S.L., SUPERVISIÓN Y CONTROL, S.A., VERIFICACIONES INDUSTRIALES DE ANDALUCÍA, S.A. y APPLUS ITEUVE TECHNOLOGY, S.L., por supuestas prácticas y conductas contrarias al artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) y al artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

INDICE

I. ANTECEDENTES DE HECHO	2
II. LAS PARTES.....	4
III. MARCO NORMATIVO	5
IV. MERCADO AFECTADO.....	7
V. HECHOS ACREDITADOS	10
VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO	14
PRIMERO.- Competencia para resolver, objeto y propuesta de la DC.....	14
SEGUNDO.- Valoración de la Sala de Competencia.....	14
HA RESUELTO.....	18

I. ANTECEDENTES DE HECHO

1. El 26 de junio de 2018, se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) un escrito de la Dirección General de Tráfico (**DGT**) informando de la suspensión cautelar del procedimiento de contratación del servicio de inspección técnica (**ITV**) en carretera para vehículos comerciales para el período 2018-2020 siguiendo con el mandato previsto en la disposición adicional vigésima tercera del Real Decreto-Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que obliga a los órganos de contratación a notificar a la CNMC *“cualesquiera hechos de los que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones que puedan constituir infracción a la legislación de defensa de la competencia”*.

En particular, la DGT señalaba en su escrito que en la referida licitación convocada por esa administración se ha venido presentando una única oferta por parte de una Unión Temporal de Empresas (**UTE**) formada por las principales empresas en ese mercado, concretamente, APPLUS ITEUVE TECHNOLOGY, S.L. (**APPLUS**), SUPERVISIÓN Y CONTROL, S.A. (**SYC**), VERIFICACIONES INDUSTRIALES DE ANDALUCÍA, S.A. (**VEIASA**) y GRUPO ITEVELESA, S.L. (**ITEVELESA**). Tal actuación, a juicio de la DGT, podría constituir un acuerdo limitativo de la competencia (folios 4 y 5).

Junto con la presentación del escrito, la DGT aportó documentación relativa a la licitación del servicio de inspección técnica de vehículos comerciales en carretera convocada por la DGT para el periodo 2018-2020 y posteriormente completó la información con la relativa a las licitaciones para el periodo 2015-2018 (folios 6 a 254).

2. Los días 11 y 12 de septiembre de 2018 se realizaron varias inspecciones en las sedes de las empresas ITEVELESA, SYC, VEIASA y en las sedes de la empresa APPLUS en Madrid y Alicante al objeto de verificar la existencia de posibles restricciones a la competencia (artículo 49.2 LDC).
3. El 2 de octubre de 2018 se requirió a la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ENTIDADES COLABORADORAS CON LA ADMINISTRACIÓN EN LA INSPECCIÓN TÉCNICA DE VEHICULOS ITV (**AECA**) información acerca de su organización, cargos directivos y miembros, así como una descripción de su actividad sobre la prestación del servicio de inspecciones técnicas de vehículos comerciales en carretera, que contestó el 18 de octubre (folios 550 a 551).

El mismo día, se requirió a SYC, VEIASA, APPLUS e ITEVELESA y a otras empresas activas en el sector de los servicios de inspecciones técnicas de vehículos, en concreto, ITV–GRUPO SGS (**SGS**), DEKRA ITV ESPAÑA S.L. (**DEKRA**) y TUV RHEINLAND IBERICA (**TUV**), información acerca de su objeto social, estructura de propiedad y control, organigrama e identificación

de sus cargos directivos, instalaciones y equipos para la prestación de los servicios de ITV y de ITV comerciales en carretera, así como de su participación en licitaciones de la DGT.

El 19 de octubre se recibieron las respuestas de SGS, VEIASA y TUV (folios 705 a 722, 744 a 932 y 933 a 1008, respectivamente); el 25 de octubre las de ITEVELESA, SYC y APPLUS (folios 1035 a 1084, 1085 a 1145 y 1146 a 1229, respectivamente), y el 6 de noviembre la de DEKRA (folios 1230 a 1290). Tanto TV como SYC y APPLUS solicitaron la declaración de confidencialidad respecto de determinada información aportada.

El 10 de octubre de 2018, la DC requirió a la DGT información sobre las licitaciones convocadas en relación con la prestación del servicio de ITV comerciales en carretera. El 8 de noviembre de 2018 se recibió la respuesta (folios 1293 a 1417).

4. El 27 de diciembre de 2018 ITEVELESA solicitó confidencialidad de determinada información recabada en la inspección de su sede y adjuntó versiones censuradas (folios 3192 a 3201). Se aceptó el 14 de febrero de 2019.

El 28 de diciembre de la solicitó VEIASA (folios 3205 y 3206). Se aceptó parcialmente el 14 de febrero de 2019.

El 15 de enero de 2019, tras la ampliación del plazo solicitada por las empresas, la solicitaron APPLUS y de SYC, adjuntando versiones censuradas (folios 3228 a 3324 y 3210 a 3224, respectivamente). Se aceptó el 14 de febrero de 2019.

5. El 4 de febrero de 2019 APPLUS y SYC presentaron un informe pericial que justifica su decisión de concurrir en UTE a la licitación convocada por la DGT (folios 3325 a 3827).
6. El 14 de febrero se notificó a APPLUS el acuerdo por el que se aceptaba parcialmente la confidencialidad solicitada en relación a la documentación aportada en contestación al requerimiento de información. También se notificó a SYC y TUV la confidencialidad en relación a la documentación aportada en contestación a los requerimientos de información realizados.
7. El 5 de julio de 2019, la DC dictó propuesta de no incoación de expediente sancionador y de archivo de las actuaciones al considerar que en los hechos denunciados no se apreciaban indicios de infracción de la LDC ni del TFUE (artículo 49.3 LDC) (folios 3.866 a 3.909).

El mismo día elevó a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC su propuesta de archivo¹.

8. La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC aprobó esta resolución en su reunión de 12 de noviembre de 2019.

II. LAS PARTES

APPLUS ITEUVE TECHNOLOGY, S.L. (APPLUS), con sede en Madrid, tiene por objeto social la explotación de estaciones de inspección técnica de vehículos. En particular, presta servicios de ITV en estaciones repartidas por España, Dinamarca, Finlandia, Andorra, Argentina, Uruguay, Ecuador y Chile.

En España cuenta con 52 estaciones fijas y con 11 móviles para inspecciones técnicas de vehículos agrícolas, ciclomotores, motocicletas y vehículos de masa máxima autorizada (**MMA**) superior a 3.500 kg.

APPLUS detenta el 100% de APPLUS ITEUVE GALICIA, S.L.U. y a su vez APPLUS está participada al 100% por APPLUS SERVICIOS TECNOLÓGICOS, S.L.U., que está enteramente participada por APPLUS SERVICES, S.A., sociedad de cabecera del grupo APPLUS.

El 7 de noviembre de 2017 el Consejo de la CNMC autorizó la operación de concentración económica de toma de control exclusivo de SYC por APPLUS². APPLUS ejerce control exclusivo sobre SYC.

GRUPO ITEVELESA, S.L. (ITEVELESA), con domicilio en Madrid, tiene por objeto social, entre otros, la realización de inspecciones técnicas de vehículos. Cuenta con [Conf.] estaciones fijas repartidas en [Conf.] Comunidades Autónomas, sin que conste que tenga unidades móviles.

SUPERVISION Y CONTROL, S.A. (SYC), con domicilio en Sada, centra su actividad en la prestación de servicios de ITV en Galicia bajo régimen de concesión administrativa. Actualmente cuenta con [Conf.] estaciones fijas en [Conf.] y [Conf.] estaciones móviles, tras la venta el 28 de septiembre de 2017 de dos estaciones móviles a su filial costarricense Riteve SyC, S.A. De esas [Conf.] estaciones móviles, [Conf.] están destinadas a la prestación de servicios de inspección técnica de vehículos ligeros, agrícolas y ciclomotores, y las otras [Conf.] han sido utilizadas para la prestación a la DGT del servicio de ITV comerciales en carretera en el periodo 2016-2017. Fuera de España, SYC presta también servicios de ITV en Argentina y Costa Rica, a través de sus filiales.

¹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero (**RDC**).

² Expte. C/0899/17 APPLUS ITEUVE/SUPERVISION Y CONTROL.

El 100% del capital social de SYC pertenece a INVERSIONES FINISTERRE, S.L., que está participada al 80% por APPLUS, a través de su filial al 100% creada a efectos de la citada operación de concentración, APPLUS ITEUVE GALICIA, S.L.U., autorizada por resolución del Consejo de la CNMC de 7 de noviembre de 2017, ejerciendo APPLUS el control exclusivo sobre SYC.

VERIFICACIONES INDUSTRIALES DE ANDALUCÍA, S.A. (VEIASA), con domicilio en Sevilla, tiene dentro de su objeto social la gestión y la explotación del Servicio Público de ITV en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, establece que el servicio de ITV en Andalucía se realizará de manera directa por la Administración en régimen de exclusividad mediante la empresa pública VEIASA. Una Orden de periodicidad anual actualiza las tarifas del servicio de ITV, que tienen carácter fijo y único para todo el territorio.

VEIASA cuenta con [Conf.] estaciones fijas en dicha Comunidad Autónoma y con [Conf.] unidades móviles, de las cuales [Conf.] para la inspección de vehículos agrícolas y otras [Conf.] para la inspección de ciclomotores.

VEIASA es una sociedad participada enteramente por la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía, S.A.U. (SOPREA). El 100% de las acciones de SOPREA pertenecen a la Agencia de Innovación para el Desarrollo de Andalucía (IDEA).

III. MARCO NORMATIVO

En el ámbito nacional, las **ITV** se regulaban por el Real Decreto 2042/1994, de 14 de octubre y por el Real Decreto 224/2008, de 15 de febrero, sobre normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones de ITV. Las dos normas reglamentarias establecían, por un lado, las características de la inspección y, por otro, el régimen aplicable y los requisitos que deben cumplir las estaciones encargadas de la ejecución material de la inspección.

La Directiva 2014/45/UE incorpora y actualiza la Recomendación 2010/378/UE, de la Comisión, de 5 de julio de 2010, sobre la evaluación de los defectos detectados durante las inspecciones técnicas y amplía su ámbito de aplicación para incluir, en particular, disposiciones relativas al establecimiento de centros de inspección técnica y de sus órganos de supervisión, así como la designación de inspectores para la realización de las inspecciones técnicas³.

³ 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 de sus remolques, por la que se deroga la Directiva 2009/40/CE.

Para trasponerla se aprobó el Real Decreto 920/2017, de 23 de octubre, por el que se regula la inspección técnica de vehículos, que deroga los dos anteriores y establece un marco normativo unificado para la ITV⁴.

El marco jurídico descrito establece que, si bien la ordenación de la ITV es una competencia estatal, *“(...) las estaciones ITV deberán ser habilitadas por el órgano competente de la comunidad autónoma en la que estén radicadas, previamente al inicio de su actividad, y de conformidad con el modelo de gestión que dicho órgano haya establecido”* (artículo 21 del Real Decreto 920/2017).

Esta previsión ha dado lugar a una gran diversidad en los modelos de prestación del servicio en las Comunidades Autónomas. El estado de la situación del mercado ya fue objeto de análisis por la CNMC en 2014, quedando reflejado en el *“Estudio sobre el mercado del servicio de inspección técnica de vehículos”* de la CNMC⁵.

En definitiva, el sistema de funcionamiento de las ITV en el territorio nacional se caracteriza por su fraccionamiento y segmentación desde el punto de vista de la oferta.

Lo mismo sucede con la prestación de los servicios de **inspecciones técnicas en carretera de vehículos comerciales**, ya que son las mismas empresas las que están capacitadas para prestar uno y otro servicio. Están reguladas por el Real Decreto 563/2017, de 2 de junio, por el que se regulan las inspecciones técnicas en carretera de vehículos comerciales que circulan en territorio⁶. Con el fin de asegurar la mejora de la seguridad vial en las carreteras, esta norma obliga a realizar un número determinado de inspecciones iniciales, de carácter sencillo y fundamentalmente visual e incluye un nuevo tipo de inspecciones, de carácter minucioso, que tienen por objeto comprobar la idoneidad de los elementos mecánicos y técnicos del vehículo en orden a verificar que cumple una serie de requisitos.

En la norma se establece la ITV como inspección técnica periódica de los vehículos e **inspecciones técnicas en carretera con carácter aleatorio** de los vehículos utilizados para actividades de transporte comercial por dichas vías.

⁴ Resulta de aplicación complementaria el Reglamento general de vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, modificado a su vez por el propio Real Decreto 920/2017.

⁵ E/CNMC/0001/14, de junio 2014.

⁶ Esta norma incorpora al ordenamiento jurídico español 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 incorporando las normas previstas en la Recomendación 2010/379/UE, de la Comisión, de 5 de julio de 2010, sobre la evaluación de riesgo de las deficiencias detectadas durante las inspecciones técnicas en carretera de los vehículos industriales, de conformidad con la Directiva 2000/30/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo.

Las mismas consistirán en una inspección inicial y, a continuación, si resultara necesario, otra más minuciosa, que podrá realizarse por unidades móviles de inspección o bien en las estaciones fijas ITV más cercanas. Las unidades móviles deberán estar provistas del equipo adecuado para efectuar una inspección técnica más minuciosa en carretera, incluido el equipo necesario para evaluar el estado de los frenos y la eficiencia de frenado, la dirección, la suspensión y las emisiones contaminantes del vehículo⁷.

Se fija un número mínimo de inspecciones técnicas iniciales tanto de vehículos matriculados en España como en otros Estados miembros⁸. El objetivo es detectar la presencia de vehículos con problemas de seguridad y contaminación. Los controles son aleatorios y deben poder hacerse en cualquier vía.

IV. MERCADO AFECTADO

El mercado de producto afectado por la conducta investigada es el relativo a los servicios de inspecciones técnicas en carretera de vehículos comerciales, cuya prestación se lleva a cabo en el marco de licitaciones convocadas por la DGT.

Estos servicios de inspección técnica en carretera de vehículos comerciales se encuentran relacionados directamente con los servicios de inspección técnica periódica de vehículos.

La prestación de los servicios de ITV, ya sea en instalaciones fijas como en carretera de vehículos comerciales, es una actividad económica.

Dado que se encuadra dentro del sistema de verificación y aseguramiento de la calidad y seguridad industrial, con el objetivo común de garantizar que los vehículos se encuentren en buenas condiciones desde el punto de vista de la seguridad y el respeto al medio ambiente, se trata de una responsabilidad pública y la labor de inspección podría ser asumida directamente por la Administración Pública. Sin embargo se realiza normalmente por operadores privados que deben ser acreditados por un organismo independiente y que deben ser sometidos a un régimen de supervisión y sanción en su actuación por parte de la autoridad competente.

⁷ Se dará prioridad a los vehículos explotados por empresas con un perfil de riesgo alto de acuerdo con el sistema de clasificación de riesgos definido en el artículo 6 del mismo, pudiéndose seleccionar asimismo para inspección otros vehículos al azar o si se sospecha que presentan un riesgo para la seguridad vial o el medio ambiente.

En todo caso, las inspecciones se llevarán a cabo sin discriminación por motivos de nacionalidad del conductor o del país de matriculación o de puesta en circulación del vehículo industrial.

⁸ Dicho número mínimo vendrá determinado por un porcentaje representativo de los vehículos matriculados en España, de forma que contribuya de manera significativa al cumplimiento del objetivo europeo de que cada año el número total de inspecciones técnicas iniciales en carretera en la Unión Europea corresponderá, como mínimo, al 5% del número total de aquellos vehículos que estén matriculados en los Estados miembros.

Los servicios de ITV se integran dentro del mercado de servicios de certificación e inspección, del que forman parte cuatro mercados de producto diferenciados: certificación, ensayo, calibración e inspección⁹.

Dentro de este último se ha considerado que los servicios de inspección técnica de vehículos constituyen un mercado separado.

Desde una perspectiva geográfica, la prestación de servicios de ITV se considera de carácter inferior al nacional, autonómico como máximo y probablemente local, dado que el marco regulatorio es autonómico y no resulta previsible que los conductores se desplacen a otra localidad para realizar la inspección, presentando su demanda una sustituibilidad muy reducida.

Sin embargo en las licitaciones de concesiones para la prestación de servicios de ITV convocadas por las Comunidades Autónomas, el ámbito geográfico puede ser al menos nacional.

En las ITV comerciales en carretera es la DGT la que directamente, en cumplimiento de las responsabilidades que tiene atribuidas en materia de seguridad vial, asume la realización de las inspecciones a camiones y furgonetas destinadas al transporte de mercancías y a los vehículos de transporte de personas de más de nueve plazas¹⁰. En este supuesto el área de actuación es el territorio en el que la DGT ejerce sus competencias relativas a la disciplina, vigilancia, control, regulación y gestión del tráfico, es decir, la totalidad del territorio nacional, excepto las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña.

De acuerdo con la Instrucción 16/TV-92, la planificación de los puntos de control que realizará cada unidad de inspección móvil corresponde con las carreteras de mayor tránsito de vehículos comerciales y carreteras con mayor número de accidentes con vehículo comercial implicado, quedando las unidades móviles exigidas para la prestación de las ITV comerciales adscritas a los Centros de Gestión de Tráfico (**CGT**) de Madrid, Valencia, Málaga, Sevilla, Zaragoza, Valladolid y La Coruña, lo que supondría la cobertura de la totalidad del territorio nacional peninsular, excepto las citadas CCAA del País Vasco y Cataluña.

⁹ Con arreglo a varios precedentes en el marco de operaciones de concentración económica notificadas a los antiguos Tribunal de Defensa de la Competencia (**TDC**) Informe de la operación de concentración económica [N-05103 AGBAR/UNIÓN FENOSO/CAJA MADRID/APPLUS](#), de la Comisión Nacional de Competencia (**CNC**) Resolución de la CNC de 15 de octubre de 2007 de la concentración económica [C/0003/07 Bureau Veritas/ECA Global](#), y de la CNMC Informe de la operación de concentración económica [C/0899/17 APPLUS ITEUVE/SUPERVISION Y CONTROL](#). En la mencionada operación de concentración económica consistente en la toma de control exclusivo de SYC por APPLUS se considera que existen cuatro tipos distintos de ITV: (i) previa a la matriculación, a la que se somete el fabricante; (ii) periódicas, para todos los vehículos matriculados en España; (iii) extraordinarias, a las que deben someterse los vehículos a pertenecen a un tipo no homologado, antes de su matriculación y (iv) sorpresivas, a las que puede someterse en la carretera a los vehículos industriales.

¹⁰ Respecto de dichos vehículos se considera insuficiente la inspección periódica, siendo necesaria la inspección sorpresiva en carretera para asegurar su correcto mantenimiento.

En este momento la DGT tiene en servicio ocho CGTs, los siete ya citados más el de Palma de Mallorca, cada uno de los cuales gestiona las siguientes áreas: CGT Baleares (Palma de Mallorca): Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; CGT Levante (Valencia): CCAA de Valencia, Murcia y provincia de Albacete; CGT Noroeste (La Coruña): Comunidad Autónoma de Galicia; CGT Norte (Valladolid): CCAA de Castilla-León, Asturias y Cantabria; CGT Pirineos-Valle del Ebro (Zaragoza): CCAA de Aragón, Navarra y La Rioja; CGT Sureste (Málaga): provincias de Málaga, Almería, Granada y Jaén; CGT Suroeste (Sevilla): provincias de Huelva, Cádiz, Sevilla y Córdoba; CGT Zona Centro (Madrid): CCAA de Madrid, Castilla-La Mancha (excepto la provincia de Albacete) y Extremadura.

Los controles en carretera de vehículos comerciales los realizan las Agrupaciones de Tráfico de la Guardia Civil, Policía Nacional y policías autonómicas autorizadas para llevar a cabo controles con unidades móviles con personal cualificado o bien en estaciones de ITV situadas en las cercanías, siendo por tanto necesaria la concurrencia de las empresas que disponen de dichas unidades móviles y/o de estaciones de ITV. En consecuencia, el mercado afectado es en todo caso superior al ámbito autonómico.

Así pues, si en el caso de los servicios de ITV la demanda está constituida por los titulares de los vehículos sometidos a la obligación de inspección, en el caso de los servicios de ITV comerciales en carretera la demanda se encuentra constituida en exclusiva por la DGT, organismo competente para convocar las licitaciones.

En cuanto a la oferta del servicio de ITV comerciales en carretera, está integrada por empresas que son también prestadoras de los servicios de ITV periódicas y por tanto facilitan los recursos necesarios para ello, en concreto, unidades móviles y/o estaciones de ITV y personal técnico. Como ha podido observarse, la totalidad de empresas concurrentes (si bien a través de una UTE) a las licitaciones convocadas por la DGT para la cobertura del servicio de ITV comerciales en carretera son también empresas prestadoras de los servicios de ITV en estaciones fijas.

En este sentido, resulta de interés destacar que la oferta de la prestación de los servicios de ITV presenta una relativa concentración, repartiéndose más del 60% del mercado entre sus 5 principales operadores (APPLUS-SYC, VEIASA, ITEVELESA, SGS y TUV, por este orden), tomando como criterio el número de estaciones fijas. Esta concentración se reforzó con la adquisición del control exclusivo sobre SYC por APPLUS en noviembre de 2017, lo que le ha convertido en el operador líder en este mercado, con un [Conf.]% de cuota, siguiéndole VEIASA, ITEVELESA y SGS¹¹:

¹¹ Página web de AECA (<https://www.aeca-itv.com/>) e información aportada en contestación a los requerimientos de información realizados en 2018.

Empresa	% Cuota 2018 (en función nº de estaciones fijas)
APPLUS-SYC	[Conf.]
VEIASA	[Conf.]
ITEVELESA	[Conf.]
SGS	[Conf.]
TUV	[Conf.]
Otras ¹²	[Conf.]

Por lo que se refiere a la distribución geográfica de la oferta, hay que destacar que, debido precisamente a la ya comentada diversidad en los modelos de prestación del servicio en las Comunidades Autónomas, no existen empresas dedicadas a la prestación de servicios de ITV que cuenten con implantación en todo el territorio nacional, siendo el ámbito territorial de las citadas empresas el siguiente:

- APPLUS está presente en Aragón, Madrid, Cataluña, Valencia, Castilla-La Mancha, Canarias, Baleares y País Vasco y, desde la adquisición de SYC, también en Galicia.
- ITEVELESA está activa en Castilla-León, Castilla-La Mancha, Cantabria, Madrid, Murcia, La Rioja, Aragón, Cataluña y en la ciudad autónoma de Ceuta.
- SGS está activa en Castilla-La Mancha, Madrid, Baleares, Canarias, Valencia, País Vasco y Aragón.
- SYC opera en régimen de exclusividad en Galicia.
- TUV opera en Madrid, Castilla-La Mancha, País Vasco y Murcia,
- y
- VEIASA (empresa pública) actúa exclusivamente en Andalucía.

El resto de operadores en el mercado de prestación de servicios de ITV, con un número de estaciones más reducido, tiene un ámbito de actuación menor, siendo habitual que limiten su actuación a una Comunidad Autónoma o incluso una sola provincia¹³.

V. HECHOS ACREDITADOS

Los hechos acreditados en el presente expediente relativos a las prácticas investigadas que se exponen a continuación tienen su origen en la información aportada por la DGT, la recabada en las inspecciones realizadas y las contestaciones a los requerimientos de información.

¹² Entre las restantes empresas que prestan estos servicios de ITV que en cualquier caso cuentan con un número de estaciones muy inferior al de las 5 citadas, se encuentran las empresas CERTIO ITV, S.L., que limita su actuación a Cataluña y Menorca [Conf.]; ARAGONESA DE SERVICIOS ITV, S.A. [Conf.], que limita su actuación a Aragón; ITV VEGA BAJA, S.A. [Conf.], que limita su actuación a Extremadura; ITVASA [Conf.], que limita su actuación a Asturias e IVERSIR, S.A., que limita su actuación a Melilla, entre otras. Fuente : <https://www.aeca-itv.com/>.

¹³ CERTIO ITV, S.L. limita su actuación a Cataluña y Menorca; ARAGONESA DE SERVICIOS ITV, S.A. a Aragón; ITV VEGA BAJA, S.A. a Extremadura; ITVASA a Asturias e IVERSIR, S.A. a Melilla. Fuente : <https://www.aeca-itv.com/>.

1. Por resolución de 8 de junio de 2015 (B.O.E. de 11 de junio de 2015) la DGT convocó la licitación de los servicios de ITV industriales en carretera, para su prestación en el ámbito territorial correspondiente a las carreteras sujetas a la competencia del Organismo Autónomo Jefatura Central de Tráfico, con un presupuesto de licitación de 300.000€ (sin incluir impuestos).

El pliego de prescripciones técnicas de la licitación detalla que las unidades móviles exigidas para la prestación del contrato quedarían adscritas a los CGTs de Madrid, Valencia, Málaga, Sevilla, Zaragoza, Valladolid y La Coruña, lo que supondría la cobertura de la totalidad del territorio nacional peninsular, excepto las CCAA del País Vasco y Cataluña.

2. El 1 de julio de 2015 SYC remitió a APPLUS y VEIASA un plan de negocio para la constitución de una UTE concurrente a la citada licitación, en el que se plantea utilizar las 4 unidades móviles propiedad de SYC, estableciéndose el siguiente reparto geográfico: 1 unidad móvil para SYC (CGT de La Coruña), 1 para VEIASA (CGTs de Sevilla y Málaga) y 2 para APPLUS (CGT de Madrid y Valladolid y CGTs de Valencia y Zaragoza).

3. La oferta de la UTE formada por APPLUS, SYC y VEIASA fue la única presentada¹⁴.

Mediante acuerdos de 3 de septiembre de 2015 de la Comisión de Clasificación de Empresas de Servicios, dependiente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, se denegó a estas tres empresas su clasificación como empresas de servicios con las Administraciones Públicas, al no acreditar disponer de experiencia en los trabajos para los que se solicitaba la clasificación, incumpliendo lo exigido en el apartado 4.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

Por este motivo, el 26 de noviembre de 2015, esta licitación se declaró desierta (folios 110 a 143).

4. Antes de que fuera declarada desierta la licitación, en un correo electrónico interno de SYC de fecha 7 de octubre de 2015, se pone de manifiesto la existencia de conversaciones entre esta empresa y VEIASA con el fin de proponer a la DGT un contrato que satisficiera los límites establecidos para ser considerado menor¹⁵:

“DGT: he hablado con VEIASA y me han indicado lo siguiente:

· No es posible salvar este concurso porque la clasificación de la empresa es considerada una característica fundamental; así, la

¹⁴ Información aportada por la DGT (folio 126) y en respuesta al requerimiento de información realizado (folios 1296 y 1297).

¹⁵ Correo electrónico interno de SYC de 7 de octubre de 2015, recabado en la inspección de SYC (folio 2943).

DGT deberá convocar un nuevo concurso sin exigir dicho requerimiento –ya no es obligatorio- (...).

· En estos momentos, solamente podrían contratar directamente inspecciones por valor de 18.000 €; el hacer dos contratos de 18.000 € sería tan ilegal como hacer tres; por tanto, les debemos proponer un único pedido de 18.000 € para la UTE y de forma que operáramos en los lugares donde dicha UTE le interese –esto es, donde el costo sea bajo-.

· No obstante, me falta hablar con [Director de zona de APPLUS] para comentarle lo que hemos acordado [Director General de VEIASA] y yo”.

El 20 de noviembre de 2015, se adjudicó el contrato menor a la UTE constituida por APPLUS, SYC y VEIASA por un importe de 17.925 €, más IVA. En cumplimiento del citado contrato se realizaron un total de 717 inspecciones en las localizaciones citadas.

5. El 30 de mayo de 2016, la DGT convocó una nueva licitación, mediante el procedimiento negociado sin publicidad, para la prestación del servicio de ITV comerciales en carretera con un presupuesto de licitación de 300.000€ (sin incluir impuestos).

La información recabada en las inspecciones permite verificar el interés de la UTE de SYC, APPLUS y VEIASA, por integrar a ITEVELESA (folios 144 a 195).

En un correo electrónico interno de SYC, de 3 de junio de 2016, se plantea la participación en la UTE de ITEVELESA, proponiendo un reparto territorial que incluye a estas 4 empresas (folio 2.975):

“(...) Igualmente te envío los Centros de Gestión de Tráfico de la DGT existentes, si bien el concurso solamente se refiere a los siete de la península, dejando fuera Baleares. Pienso que ITEVELESA podría operar la 4ª unidad (con lo que a cada una de las cuatro empresas le correspondería el 25% de las inspecciones) y hacer el reparto territorial siguiente:

SYC: CGT A Coruña y norte CGT Valladolid (o ambos CGT)

ITEVELESA: sur CGT Valladolid y CGT Madrid (o sólo este último CGT)

VEIASA: CGT Sevilla y CGT Málaga

APPLUS: CGT Valencia y CGT Zaragoza”

La DGT solicita ofertas a la UTE formada ahora por 4 empresas (las ya citadas SYC, APPLUS y VEIASA, a las que se suma ITEVELESA) y a otras competidoras, como SGS y la propia ITEVELESA (folios 144 a 195).

El 22 de junio de 2016 la UTE a 4, formada por SYC, APPLUS, VEIASA e ITEVELESA presentó la única oferta económica y técnica para esta licitación con un precio unitario de 24,50€/inspección y la puesta a disposición de 4

unidades móviles. El contrato se adjudicó por un importe de 300.000€ (importe total 363.000€), formalizándose el 28 de julio de 2016.

SGS e ITEVELESA han manifestado que descartaron participar en esta licitación por falta de viabilidad económica.

6. El 9 de agosto de 2017, la DGT comunicó a las empresas de la UTE la finalización del contrato ante la imposibilidad de proceder a su prórroga, habida cuenta de los plazos.

Anunció al tiempo su intención de convocar una nueva licitación para un contrato con una mayor duración (folio 1.497).

7. El 17 de marzo de 2018, la DGT publicó en el B.O.E. la convocatoria de una nueva licitación, ya con base en el Real Decreto 563/2017, mediante procedimiento abierto para la prestación del servicio de ITV comerciales en carretera en el periodo 2018-2020, con un presupuesto base de licitación de 810.000 € (sin incluir impuestos).

A esta licitación, que actualmente se encuentra suspendida, se presentó una sola oferta de la UTE adjudicataria del contrato de 2016, formada por SYC, APPLUS, VEIASA e ITEVELESA (folios 196 a 254).

El 28 de marzo de 2018, APPLUS envió un correo electrónico a SYC para confirmar si se presentarían otras ofertas aparte de la de la UTE de APPLUS, SYC, ITEVELESA y VEIASA, contestando SYC lo siguiente (folio 2.901):

“No lo sé, pero no lo veo fácil, porque hay que cubrir todo el territorio nacional, salvo Cataluña, Euskadi, Baleares y Canarias. Tendría que ser seguramente otra UTE, compuesta por empresas de cierta entidad, si bien al no estar presentes al menos en Andalucía y Galicia sus costes de desplazamiento deberían ser mayores.”

Finalmente, la oferta de la UTE formada por VEIASA, SYC, ITEVELESA y APPLUS fue la única que se presentó, ofertando un precio unitario por inspección de 26,95€ y 4 unidades móviles.

8. La DGT exigía un mínimo de 3 unidades móviles en la licitación de 2016 (folio 175) y de 4 en la de 2018 (folio 227).

SYC es la única empresa en 2016 que posee unidades móviles adaptadas para la prestación de los servicios de ITV comerciales en carretera.

En concreto, la empresa contaba con 4 unidades, de las cuales ha venido arrendando 3 a las otras empresas participantes en la UTE por un importe de 21.999,86€ anuales /unidad.

En septiembre de 2017 vendió 2 a su filial costarricense, lo que limitaba a 2 las disponibles para la licitación convocada en 2018 (folio 1.105).

VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Competencia para resolver, objeto y propuesta de la DC

Compete a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC resolver los procedimientos sancionadores aplicando la LDC *“en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia¹⁶”*.

La DC propuso a esta Sala en su informe de 5 de julio de 2019 la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 49.3 de la LDC, por cuanto considera que, en relación con los hechos denunciados, no se aprecian indicios de infracción de la LDC.

En particular, señala que la decisión de APPLUS, SYC, VEIASA e ITEVELESA de concurrir en UTE a las licitaciones convocadas por la DGT en 2016 y 2018 puede considerarse una opción económicamente racional a la luz de las características de dichas licitaciones y del mercado en que el contrato ha de ejecutarse, dada la falta de capacidad de las empresas para garantizar una adecuada ejecución del contrato en caso de concurrencia individual.

Esta Sala debe valorar si efectivamente procede acordar la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones¹⁷.

SEGUNDO.- Valoración de la Sala de Competencia

Resulta evidente que la creación de una UTE no constituye *per se* un acuerdo anticompetitivo, sancionado por las normas de competencia y debe realizarse un análisis caso por caso. La Comisión Europea en sus Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del TFUE a los acuerdos de cooperación horizontal, incluye este tipo de acuerdos asociativos, bajo determinadas circunstancias, a los efectos de considerarlos contrarios a las normas de competencia, (apartado 237).

Son numerosas las resoluciones de la CNMC en las que se analiza la utilización ilícita e instrumental de las UTE con el fin de repartirse los mercados y alterar la competencia. En el más reciente de dichos expedientes, finalizado mediante resolución de la CNMC de 14 de marzo de 2019, se indica que¹⁸:

¹⁶ Véanse los artículos 5.1.c) y 20. 2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el artículo 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

¹⁷ El artículo 27.1 del Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, estipula que: “1. Con el fin de que el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia [actual CNMC] pueda acordar no incoar procedimiento y archivar las actuaciones en los términos establecidos en los artículos 44 y 49.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, la Dirección de Investigación [actual Dirección de Competencia] le dará traslado de la denuncia recibida, de las actuaciones previas practicadas, en su caso, y de una propuesta de archivo”.

¹⁸ Expediente S/DC/0598/2016 ELECTRIFICACIÓN Y ELECTROMECÁNICAS FERROVIARIAS.

“ha quedado evidenciado que las empresas tenían capacidad suficiente para presentarse de manera individual a gran parte de los contratos y no queda justificado el uso abusivo y constante de la figura asociativa y mucho menos la coincidencia del mismo grupo de empresas en la configuración de las distintas UTE”.

Corresponde a esta Sala, pues, dilucidar si, la creación de las UTEs formadas por ITEVELESA, SYC, VEIASA y APPLUS para concurrir a las licitaciones para la prestación de servicios de ITV comerciales convocadas por la DGT suponen un cauce para la realización de prácticas competitivas contrarias a la LDC. Para ello, resulta esencial analizar las características del mercado en el que se enmarcan las respectivas licitaciones y las características técnicas de cada una de las empresas que componen la UTE.

En relación con el ámbito territorial de prestación de los servicios de ITV comerciales, elemento determinante en la valoración de posibles prácticas anticompetitivas, cabe señalar que el mismo es el delimitado en las licitaciones convocadas por la DGT, es decir todo el territorio nacional peninsular, excepto País Vasco y Cataluña.

Se ha acreditado que las empresas que integran la UTE no tienen capacidad real o potencial para prestar individualmente estos servicios. Los modelos de prestación de los servicios de ITV en las CCAA, han dado lugar a que no existan empresas que presten dichos servicios con implantación en todo el territorio nacional. Ha quedado acreditado que en Andalucía únicamente opera VEIASA y SYC en Galicia, por lo que, en la práctica, APPLUS, incluso después de haber adquirido SYC en 2017, necesitaría contar con VEIASA para poder prestar los servicios solicitados por la DGT, pues las citadas licitaciones incluyen también el territorio de Andalucía. Por su parte, VEIASA únicamente podría prestar dicho servicio en Andalucía, pero no en el resto del territorio nacional.

Esta discordancia entre el ámbito territorial limitado de las empresas prestadoras de los servicios de ITV y la exigencia de cobertura en todo el territorio peninsular, con la excepción de País Vasco y Cataluña, dificulta la ejecución del contrato por una sola empresa, dada la vinculación entre los servicios de ITV y los de ITV comerciales en carretera. De hecho, como se indica en el artículo 12 del Real Decreto 563/2017, la ITV en carretera puede requerir en determinadas circunstancias que la inspección continúe en una instalación fija de ITV, lo que obliga a organizar el servicio de ITV en carretera de modo que exista en todo momento la posibilidad de continuar la inspección en una estación fija, lo que obliga a guardar cierta proximidad entre éstas y el punto en el que se lleven a cabo las inspecciones en carretera.

Este análisis ya fue efectuado por la mesa de contratación de la DGT para la última licitación convocada, **cuando advirtió de los riesgos que para la libre competencia podrían tener algunas exigencias establecidas en los pliegos.**

En concreto, en relación al ámbito territorial del contrato y tras constatar que la oferta presentada por la UTE compuesta por ITEVELESA, SYC, VEIASA y APPLUS era la única concurrente a la licitación, señalaba que *“dado que el mercado de ITV presenta una estructura territorial muy desigual, con sistemas de acceso por parte de los operadores muy dispares entre unas comunidades autónomas y otras, se recomienda al órgano de contratación que revise la forma de contratar este servicio y la organice en lotes que sean consistentes con las características de este mercado y su estructura territorial”* (folios 244 y 245).

El hecho de que ninguna empresa cuente con presencia en la totalidad del territorio nacional dificulta destinar al servicio de ITV en carretera a personal vinculado a una estación fija de ITV cercana al lugar donde hubiera de desarrollarse la actividad de inspección en carretera, lo que obligaría a contratar a personal *ad hoc*, incurriendo en elevados costes de personal.

Estas dificultades para proceder a la cobertura de todo el territorio nacional se ponen de manifiesto en todas las licitaciones descritas en los hechos acreditados, de modo que la presentación de ofertas por separado de ITEVELESA, SYC, VEIASA y APPLUS les supondría incurrir en unos costes de desplazamiento muy elevados para poder prestar servicio en los territorios en los que otras empresas, integrantes de la UTE, operan en exclusiva, como sucede con VEIASA y SYC respecto al territorio de Andalucía y Galicia, respectivamente.

Por el contrario, la concurrencia en forma de UTE de las empresas mencionadas permitiría aprovechar las sinergias derivadas de la presencia de cada participante en distintas zonas geográficas, cubriendo así la práctica totalidad del ámbito territorial del contrato.

Tal circunstancia se describe en los correos electrónicos internos previos a la constitución de la UTE concurrente a la licitación de 2016. En ellos APPLUS justifica la incorporación de ITEVELESA, con exclusión de otras empresas como TUV y SGS, por la conveniencia de contar con cobertura en la Comunidad Autónoma de Castilla-León, en la que se ubica el CGT Norte (Valladolid), en la que ITEVELESA es el principal operador. Ninguna de las 3 integrantes iniciales de la UTE estaba implantada en esa zona e incluirla permite evitar unos costes de desplazamiento excesivamente altos.

El mencionado apartado 237 de las Directrices de la Comisión establece que no es probable que un acuerdo de comercialización conjunta entre competidores suscite problemas de competencia si es objetivamente necesario para que una parte pueda introducirse en un mercado al que no hubiera podido acceder individualmente o con un número de partes menor que el que participa realmente en la cooperación, por ejemplo, debido a los costes implicados.

Por lo tanto, en la medida en que las partes de la UTE no fueran competidores potenciales en la ejecución de los contratos, no existiría restricción de la competencia.

Respecto a la participación en forma de UTE de VEIASA, SYC y APPLUS en las licitaciones de ámbito nacional convocadas por la DGT **hasta 2016** (folios 755, 1.108, 1.169, respectivamente) dadas las circunstancias legales y de mercado y las exigencias de los pliegos, no queda acreditado que existan indicios de infracción¹⁹.

La licitación de **2018** no introduce modificaciones relevantes en cuanto a las condiciones de ejecución del contrato, en cuanto a ámbito territorial y a medios humanos y materiales exigidos para la prestación de los servicios de ITV comerciales en carretera y amplía su ámbito temporal a 2 años.

Sin embargo, la misma se convoca una vez traspuesta al ordenamiento español la Directiva 2014/47/UE por el Real Decreto 563/2017. En él se establece un marco jurídico estable que permite a eventuales licitadores acometer, con garantías de seguridad jurídica, las inversiones necesarias para la ejecución del contrato, dado que dicho servicio se debe seguir prestando y las inversiones que pudieran realizarse serían amortizables para las empresas que presten esos servicios.

Sin embargo, al no haber encontrado en las sedes de las empresas inspeccionadas indicio alguno que pudiera desvirtuar los motivos alegados por las empresas para concurrir en forma de UTE a las licitaciones convocadas por la DGT, y siendo palusibles interpretaciones alternativas a la existencia del acuerdo, esta Sala considera que no existen indicios suficientes de la existencia de infracción al artículo 1 de la LDC. Por ello, de acuerdo con lo previsto en el artículo 49.3 de la LDC, procede la no incoación del procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones seguidas a partir de la denuncia presentada.

¹⁹ El informe pericial aportado por APPLUS y SYC señala que la rentabilidad potencial de dicho contrato depende de una relación equilibrada entre el coste (fijo) de la movilización de los recursos humanos y materiales y el ingreso (variable) esperado, resultado del número de inspecciones efectuadas y el precio ofertado, indicando que la decisión más racional desde el punto de vista económico es aprovechar el personal dedicado a la ITV para las ITV en carretera, evitando la contratación de personal *ad hoc*. El informe sostiene que cuanto más cerca está la zona en la que se va a prestar el servicio de ITV comerciarles en carretera respecto del domicilio y lugar de trabajo habitual del trabajador, menor será el coste de desplazamiento y, por tanto, más eficiente la prestación del servicio. Respecto del coste de los medios materiales, el informe señala que el coste de la adquisición en propiedad de una unidad móvil para la prestación del servicio ascendía en 2010 a 38.916€, a lo que habría que añadir el coste del equipamiento adicional (furgoneta), suponiendo todo ello un coste de 75.000€.

El informe considera que, en la medida en que no existe un mercado de alquiler u otros usos alternativos para este tipo de activos más allá de destinarlos al servicio de ITV en carretera, la decisión de adquisición de estas unidades móviles constituye un coste hundido, en particular cuando la rentabilidad ofrecida por las licitaciones no es suficiente para remunerar el coste de mantener ociosas las unidades si su propietaria no resulta adjudicataria.

Resulta pertinente recordar que el Tribunal Supremo ha reconocido la organización de un contrato en lotes como un medio que permite eliminar la necesidad de concurrir en UTE por falta de capacidad de las empresas para asegurar el objeto global del contrato, al facilitar a cada eventual licitador individual contar con la capacidad suficiente para ejecutar, al menos, uno de los lotes²⁰.

Ahora bien, como ya se señalaba en la guía sobre contratación pública y competencia de la CNC, si se opta por fraccionar los contratos objeto de la licitación, debería evitarse establecer un número de lotes equivalente al número estimado de participantes para evitar o dificultar una posible coordinación entre los oferentes para la presentación de las ofertas²¹. Por tanto, si en futuras licitaciones, para favorecer la concurrencia de más empresas que pudieran prestar los servicios de ITV comerciales en carretera, la DGT decidiera, siguiendo la recomendación de la mesa de contratación, dividir la contratación en lotes, éstos deberían diseñarse con el fin de reducir el riesgo de repartos de mercado.

En su virtud, vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, la Sala de Competencia

HA RESUELTO

ÚNICO.- No incoar procedimiento sancionador y acordar el archivo de las actuaciones seguidas como consecuencia de la puesta en conocimiento de la DGT de las circunstancias en las que se han venido desarrollando los procedimientos de contratación del servicio de inspección técnica en carretera para vehículos comerciales, por considerar que en este expediente no hay indicios de infracción del artículo 1 de la LDC.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia y notifíquese a los interesados haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.

²⁰ Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de febrero de 2006, en relación al expediente 476/99 Agencias de viaje.

²¹ Disponible en la página web de la CNMC en <https://www.cnmc.es/guias-y-recomendaciones>.