

## **RESOLUCIÓN (Expte. S/0334/11 GESTORES ADMINISTRATIVOS)**

### **Presidente**

D. José María Marín Quemada

### **Consejeros**

D<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar

D. Fernando Torremocha y García-Sáenz

D<sup>a</sup>. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarrain

### **Secretario**

D. Tomás Suárez-Inclán González

En Madrid, a 13 de Febrero de 2014.

**LA SALA DE COMPETENCIA** de esta Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con la composición ut supra, ha dictado esta Resolución Administrativa en el Expediente Sancionador S/0334/11 Gestores Administrativos, instruida por la Dirección de Investigación, de la Comisión Nacional de la Competencia, hoy ambas extintas.

Han sido Ponentes los Consejeros, Don Fernando Torremocha y García-Sáenz y Don Benigno Valdés Díaz.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El día 3 de Febrero del 2011 tuvo entrada en la Comisión Nacional de la Competencia un **escrito de denuncia** de D. [XXX] (Folios 1 a 58) contra **(1)** el Consejo general de Colegios Oficiales de Gestores Administrativos de España; **(2)** el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Cataluña; y **(3)** la Dirección General de Tráfico, *“por infringir el Artículo 16 de la Ley 3/1991, de 10 de Enero, de Competencia Desleal; los Artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia; y llevar a cabo prácticas restrictivas de la competencia consistentes en:*

- *El establecimiento por parte del Consejo General de Colegios Oficiales de Gestores Administrativos de España de unos servicios centralizados obligatorios para los gestores administrativos, por los cuales se ha de pagar una tasa al Consejo por cada trámite que se realiza de **forma telemática**, además del que ya establece por cada trámite cada Colegio, siendo la Dirección General de Tráfico co-partícipe de esta práctica.*

- *La reserva por parte de la Dirección General de Tráfico al Consejo General de Colegios Oficiales de Gestores Administrativos de España de la gestión de los **trámites telemáticos** de vehículos, al facilitar únicamente a éste las especificaciones técnicas requeridas para dicha tramitación; así como la posibilidad de conectarse con la Dirección General de Tráfico.*
- *La obligación impuesta por el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Cataluña de utilizar su propia plataforma para llevar a cabo el trámite de matriculación de vehículos de forma telemática, sin permitir de forma alternativa el **uso de las plataformas desarrolladas por otros Colegios.***”

**SEGUNDO.-** La Dirección de Investigación, hoy extinta, **acordó llevar a cabo una Información Reservada** con amparo en lo prevenido en el Artículo 49 de la Ley 15/2007 y como paso previo a la incoación de expediente sancionador, si ello procediera.

En el marco de dicha información reservada, se enviaron solicitudes de información, tanto al denunciante, como a la Dirección General de Tráfico y al Consejo General (Folios 59 a 628 y 632 a 641).

**TERCERO.-** La Dirección de Investigación, hoy extinta, con fecha 31 de Mayo del 2011 **acordó el desglose** de la información obrante en el expediente en **dos actuaciones diferentes** (Folios 628-1 y 631), esto es:

- Las realizadas por el Consejo General de Colegios Oficiales de Gestores Administrativos de España y la Dirección General de Tráfico, en cuanto al Convenio suscrito en relación con la tramitación telemática de las matriculaciones.
- Las realizadas por el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Cataluña.

En aplicación de lo dispuesto en el Artículo 1 de la Ley 1/2002, de 2 de Febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, la Dirección de Investigación **consideró** que el análisis del Convenio firmado por la Dirección General de Tráfico y el Consejo General de Colegios Oficiales de Gestores Administrativos de España era de la competencia de la Comisión Nacional de la Competencia; mientras que, el análisis de las actuaciones del Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Cataluña era competencia de los órganos de defensa de la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña y, en consecuencia, con fecha 31 de Mayo del 2011 se le remitieron las actuaciones obrantes a los Folios 92 al 581.

**CUARTO.-** La Dirección de Investigación hoy extinta, con fecha 31 de Enero del 2012 elevó al Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia **Propuesta de Archivo** de las actuaciones, por entender que no había indicios de infracción de la Ley 15/2007 (Folios 642 al 653).

Y en concreto al considerar que *“la Dirección General de Tráfico implantó el sistema de matriculación telemática articulado a través del Consejo General y de los Colegios Territoriales, en el ejercicio de las competencias que legalmente tiene atribuidas en cuanto a la matriculación de los vehículos a motor”*.

Por lo que teniendo en cuenta lo manifestado por el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (**Resoluciones de 13 de Noviembre de 2008 Expediente Sancionador S/0043/08 Confederación de Autoescuelas**) y por la Audiencia Nacional (**Sentencia de 21 de Diciembre de 2011 Expediente Sancionador S/0266/10 Dirección General de Tráfico**) tal conducta constituiría una actuación de carácter administrativo, cuyo enjuiciamiento correspondería a la jurisdicción contencioso-administrativa”.

Asimismo, *“ponía de manifiesto que el sistema articulado por la Dirección General de Tráfico para la matriculación de vehículos estaría justificado por razones de seguridad, organizativas y de servicio al ciudadano”* añadiendo que *“existían dos canales alternativos al telemático para matricular un vehículo: el presencial, que es accesible a toda persona física o jurídica (incluidos los gestores administrativos); y la mancha bidimensional sólo accesible para los gestores administrativos”*.

Por último y **no menos importante** *“que el objetivo último era facilitar el acceso telemático de todo ciudadano a todos los trámites de tráfico tan pronto como el desarrollo de la tecnología necesaria, por parte de otras Administraciones Públicas, lo permitiera”*.

**QUINTO.-** El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, con fecha 24 de Abril del 2012, a la vista de la Propuesta de Archivo **acordó** devolver a la Dirección de Investigación el expediente para que *“de acuerdo con lo expuesto en el Fundamento de Derecho Segundo continúe la tramitación”* (Folios 654 a 683).

Así en dicho Fundamento de Derecho *“consideraba necesario, antes de poder pronunciarse sobre la Propuesta de Archivo, realizar un análisis conjunto del diseño del sistema establecido en el CONVENIO y de su aplicación”* destacando que *“sin perjuicio de la competencia y capacidad de la Dirección General de Tráfico para establecer la colaboración con terceros y mediante convenios, sistemas y procedimientos que mejoren y faciliten el ejercicio de las competencias que tiene encomendadas por Ley, es necesario analizar la manera en que el colectivo de los gestores administrativos, a través del acuerdo entre el*

*Consejo General y los Colegios Territoriales articula **la reserva de actividad** que le concede el CONVENIO, puesto que la misma puede introducir restricciones a la competencia, que no resulten necesarias y proporcionadas, para obtener las eficiencias que el CONVENIO supuestamente genera”.*

*Asimismo, “ponía de manifiesto que no constan en el expediente las especificaciones técnicas y de seguridad que, de acuerdo con las explicaciones de la Dirección General de Tráfico, exige el sistema diseñado por ella, de tal forma que no podía valorar si las limitaciones para la accesibilidad al sistema telemático de matriculación de vehículos como el **doblo control** y, particularmente, aquellas relacionadas con la obligación de pasar por el Colegio Territorial al que se encuentre adscrito el gestor administrativo, están implícitas en el diseño del sistema o, si por el contrario, están relacionadas con la aplicación del CONVENIO por el Consejo General y los Colegios Territoriales de Gestores Administrativos y si resultan necesarias y proporcionadas”.*

**SEXTO.-** En consecuencia con lo anterior, la Dirección de Investigación el día 13 de Noviembre del 2012 **dirigió un nuevo requerimiento** a la Dirección General de Tráfico para que aportara información sobre **(1)** las razones que justifican la obligación de que los gestores administrativos tengan que acudir para la tramitación telemática de los expedientes de tráfico a los servicios centralizados de los Colegios; **(2)** una explicación detallada de las actuaciones concretas que se llevan a cabo en el proceso de matriculación telemática; **(3)** la versión actualizada del documento “*Matriculación Telemática. Requisitos de las plataformas de los Colegios de Gestores*”; **(4)** sobre la fase en la que se encuentra la implantación de la matrícula telemática; **(5)** sobre el régimen de custodia y remisión de documentación a las Jefaturas Provinciales de Tráfico; y **(6)** sobre la existencia de otros trámites diferentes al de matriculación de vehículos que puedan llevar a cabo por vía telemática los gestores administrativos (Folios 685 a 691).

La respuesta tuvo su entrada el día 31 de Enero del 2013 (Folios 702 a 705) y completada posteriormente con otro escrito de 30 de Mayo del 2013 (Folios 706 a 829).

**SÉPTIMO.-** La Dirección de Investigación, con fecha 25 de Julio del 2013, eleva al Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, hoy ambos extintos, una **PROPUESTA** de no incoación del procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones seguidas como consecuencia de la denuncia presentada por D. [XXX] en nombre propio y de la Sociedad Mercantil “Ferrer Gestió Professional, S.L.P.” contra el Consejo General de Colegios Oficiales de Gestores Administrativos de España y la Dirección General de Tráfico “*por considerar que no hay indicios de infracción de la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia*”, de acuerdo con lo prevenido en el Artículo 49.3 en relación y

concordancia con lo dispuesto en el Artículo 27 del Real Decreto 261/2008 de Defensa de la Competencia.

## HECHOS PROBADOS

**PRIMERO.-** Son partes en este expediente:

1º como **denunciantes** D. [XXX], gestor administrativo, colegiado por el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Cataluña.

Y la Sociedad Mercantil “Ferrer Gestió Professional, S.L.P.” cuyo Administrador Único es el denunciante D. [XXX].

2º y como **denunciadas**

- La Dirección General de Tráfico, Organismo Autónomo de los previstos en el Artículo 43.1.a) de la Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- El Consejo General de Colegios Oficiales de Gestores Administrativos de España, órgano representativo de la profesión.

**SEGUNDO.-** Los gestores administrativos son, conforme dispone el Estatuto Orgánico de la Profesión de Gestor Administrativo<sup>1</sup>, *“profesionales que, sin perjuicio de la facultad de actuar por medio de representante que a los interesados confiere el artículo 24 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se dedican de modo habitual y con tal carácter de profesionalidad y percepción de honorarios a promover, solicitar y realizar toda clase de trámites que no requieran la aplicación de la técnica jurídica reservada a la abogacía, relativos a aquellos asuntos que en interés de personas naturales o jurídicas, y a solicitud de ellas, se sigan ante cualquier órgano de la Administración Pública, informando a sus clientes del estado y vicisitudes del procedimiento por el que se desarrollan”*.

Los gestores administrativos deben, para poder ejercer su profesión, incorporarse al Colegio en cuyo ámbito radique el domicilio profesional, único y principal, tal y como recoge el artículo 20 del Estatuto Orgánico: *“será requisito indispensable para el ejercicio de la profesión de gestor administrativo la incorporación al Colegio en cuyo ámbito radique el domicilio profesional, único o principal. Esta colegiación facultará para ejercer la profesión en todo el territorio*

---

<sup>1</sup> Aprobado por Decreto 424/1963, de 1 de marzo, y modificado por los Decretos 2129/1070, de 9 de julio, 3598/1972, de 23 de diciembre, y 606/1977, de 24 de marzo, así como por los Reales Decretos 1324/1.979, de 4 de abril, y 2532/1998, de 27 de noviembre.

*nacional, en los términos que establece la Ley de Colegios Profesionales y el presente Estatuto" (folios 711 y 719).*

Los gestores administrativos tienen, tal y como se establece en el artículo 25.9 del Estatuto Orgánico, la facultad de compulsas o cotejo. Este precepto señala que: *"los gestores administrativos podrán colaborar con la Administración pública con la finalidad de agilizar la tramitación de los procedimientos y para ello, cuando las circunstancias de los mismos así lo aconsejen, se podrá acordar entre los órganos administrativos competentes y Colegios de Gestores Administrativos la adopción de las medidas procedentes para facilitar la presentación de documentos, sin perjuicio de las facultades administrativas de compulsas, que se podrán ejercitar siempre que se estime procedente, y con respeto a los derechos reconocidos al ciudadano" (folio 706).*

En este sentido, el Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, establece en su Anexo XIII, al citar los documentos necesarios para la realización del trámite de matriculación de vehículos, que *"los originales de los documentos podrán sustituirse por fotocopias de los mismos que los interesados o sus representantes deberán aportar en el momento de la presentación de su solicitud siempre que sean debidamente cotejados por los registros de los órganos en los que se haya presentado la correspondiente solicitud, conforme a lo establecido en el art. 38.4, a) y b), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAP y del PAC, sin perjuicio de la posibilidad del ejercicio de esa función por parte de un Gestor Administrativo Colegiado, en los términos que se determinen en los acuerdos que puedan establecerse con los Colegios de Gestores Administrativos" (folio 707).*

Los gestores administrativos, gracias a esta capacidad de compulsas administrativa (reconocimiento que poseen en exclusiva) y a la asunción de responsabilidad en la verificación de la documentación exigida para la realización de los diferentes trámites administrativos y en su custodia, conforme dispone su mencionado Estatuto, participan activa y masivamente en la solicitud de los trámites ante las JPT (folios 639 y 640)<sup>2</sup>. Siendo, según señala la DGT, la actuación profesional de los gestores la que evita el colapso de las oficinas de tráfico, especialmente en trámites sensibles para los ciudadanos como son el disponer legalmente de un vehículo. Asimismo, destaca que ha sido la naturaleza de trámite masivo de la matriculación la que ha generado un modelo organizativo necesario para la gestión diaria con el fin de agilizar su tramitación, estando dentro de este fin la matriculación telemática (folio 711).

La matriculación telemática se define como un sistema de obtención automática, tanto de la propia matrícula como de la autorización provisional de

---

<sup>2</sup> Según el denunciante, el 97% de los trámites de expedientes de tráfico son gestionados por los gestores administrativos, correspondiendo el 3% restante a particulares (folio 84), y según la DGT más del 80 % de los trámites relativos a vehículos son gestionados por gestores administrativos (folio 710).



circulación. Desde el año 2007 la DGT ha venido desarrollando los medios necesarios para permitir la tramitación telemática gracias a la proliferación de las nuevas tecnologías, las posibilidades de seguridad y eficiencia que proporcionan, y el cumplimiento de un marco legal definido en términos generales por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Obteniéndose, según los datos de la DGT correspondientes al año 2011, el 83% de las matrículas por esta vía (folios 638 y 639).

El trámite de matriculación telemática se puso en marcha a través del Convenio de Colaboración de Gestión Administrativa Telemática entre el Organismo Jefatura Central de Tráfico y el Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos de España, firmado en septiembre de 2007 (en adelante el Convenio). El Convenio sigue en la actualidad vigente al contemplarse su prórroga tácita por periodos anuales (folios 618, 638 y 717).

El Convenio (folios 607 a 614) fue suscrito, como recoge su Cláusula Primera, con el objeto de establecer el marco básico de colaboración entre la Jefatura de Tráfico y los distintos Colegios Oficiales de Gestores Administrativos de España para el desarrollo de las actuaciones telemáticas dirigidas a facilitar a los ciudadanos la tramitación para la expedición o renovación de las autorizaciones de circulación de sus vehículos, o la anotación en el Registro de Vehículos de cualquier obligación referente a los mismos exigida legalmente. No se circunscribe a un trámite en concreto, sino que cubre todos los de competencia de la DGT que puedan tramitar los gestores administrativos<sup>3</sup>. Y destaca, asimismo, que pretende sustituir progresivamente la presentación por los gestores administrativos de los expedientes en formato PDF por modernas y más adecuadas técnicas informáticas que eviten el desplazamiento físico de los expedientes administrativos relacionados con los vehículos. La adhesión de cada uno de los Colegios territoriales de Gestores Administrativos a dicho Convenio es voluntaria, tal y como se recoge en su Cláusula segunda (folio 638).

Por otra parte, el régimen de derechos y obligaciones que se derivan de dicha adhesión para los Colegios constan en las Cláusulas Tercera y Quinta:

*“TERCERA: Obligaciones de los Colegios Oficiales de Gestores Administrativos.*

*Los Colegios Oficiales de Gestores administrativos se obligan por el presente Convenio a cumplir la encomienda de gestión de acuerdo con las instrucciones del Organismo Autónomo Jefatura Central de Tráfico y, en particular, de acuerdo con las actuaciones contenidas en la Cláusula quinta de este documento.*

---

<sup>3</sup> En la actualidad los Colegios Gestores realizan los siguientes trámites telemáticos al amparo del citado Convenio: matriculación, cambios de titularidad e informes de datos del vehículo (folio 717).

*Los colegios territoriales deberán dotarse, para el ejercicio de la actividad encomendada, del equipo de trabajo, instalaciones, equipamiento y medios propios necesarios para su ejecución, incluidos los medios Informáticos, telemáticos y electrónicos que sean necesarios, debiendo correr a su cargo los costes específicos de inversión y funcionamiento correspondientes.*

*Cada solicitud que tramiten los citados Colegios devengará la tasa correspondiente prevista en Ley 16/1979, de 2 de octubre, sobre tasas de la Jefatura Central de Tráfico, actualizada su cuantía por las correspondientes Leyes anuales de Presupuesto, con excepción de las excluidas legalmente. Estas tasas serán adquiridas previo el abono de las mismas al Organismo Autónomo Jefatura Central de Tráfico.”*

*“QUINTA: Actividades a realizar por el Colegio Oficial de Gestores Administrativos.*

*El presente Convenio incluye la realización, por parte del Colegio Oficial de Gestores Administrativos correspondiente, de las siguientes actividades:*

- a) Recibir las solicitudes y la documentación exigida por la normativa vigente para la realización de los trámites relacionados con los vehículos que se les presenten.*
- b) Revisar y certificar electrónicamente que la citada documentación se ha aportado correctamente.*
- c) Enviar por vía telemática a la Jefatura Provincial de Tráfico la documentación electrónica necesaria para la realización del correspondiente trámite.*
- d) Archivar y custodiar la documentación física que en su caso proceda, de acuerdo con la normativa vigente.*
- e) Facilitar al interesado la autorización provisional de circulación o el resguardo de haberse efectuado la anotación del trámite correspondiente. En el supuesto de expedientes de matriculación de vehículos, el Colegio de Gestores efectuará la anotación en la tarjeta ITV y sus copias del número de matrícula asignado al vehículo.*
- f) Facilitar a la Jefatura Provincial de Tráfico la documentación física correspondiente a los expedientes que le sean solicitados. Esta obligación deberá efectuarse en el plazo de 7 días a partir de la recepción de la petición del correspondiente expediente.*

*En el Manual de la DGT “Matriculación telemática. Requisitos de las plataformas de los Colegios Gestores” (en adelante Manual de la matriculación*



telemática) se establecen 4 fases para la implantación de este tipo de matriculación (folio 802):

1. *“Eliminación de las máquinas troqueladoras en las Jefaturas Provinciales de Tráfico y sustitución por etiquetas adhesivas que consignen el número de matrícula en las fichas de Inspección Técnica de Vehículos a través de acceso a BSTI. Protocolo julio 2007.*
2. *Reducción de la documentación de los expedientes de matriculación y obligación del Colegio de Gestores y de la gestoría de firmar digitalmente el contenido de la mancha pdf. Protocolo julio 2007.*
3. *Matriculación Telemática de los Gestores Administrativos. Solicitud telemática de la matriculación de vehículos y expedición en los despachos de las gestorías de las autorizaciones provisionales de circulación.*
4. *Matriculación Telemática sin papel: Tarjeta de Inspección Técnica electrónica, Código electrónico del Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica y gestión documental de los expedientes por los Colegios de Gestores archivándolos digitalmente conforme a la Normativa Archivística del Ministerio del Interior.”*

En el momento de redactar esta Propuesta de Archivo la DGT está desplegando la fase 3. La implantación completa del procedimiento, fase 4, depende directamente, tal y como se expondrá más adelante, de la integración en el proceso de todos los actores que, de una u otra manera, intervengan en la matriculación: Administraciones Públicas, fabricantes, concesionarios y entidades financieras. Así, a título de ejemplo, cabe señalar que la emisión de la tarjeta ITV<sup>4</sup> en soporte electrónico no es obligatoria para los fabricantes e importadores de vehículos según la normativa aplicable<sup>5</sup>, aunque la DGT está tramitando en la actualidad una propuesta de modificación del Reglamento General de Vehículos para que estas tarjetas sean obligatorias para todos los vehículos que se matriculen a partir de mayo de 2015 (folio 714).

La tramitación de la matriculación telemática sigue en la actualidad los siguientes pasos (folios 619, 638, 639, 712 y 713):

- 1<sup>o</sup> Cada uno de los gestores colegiados que voluntariamente se han adherido al sistema, desde su propio centro de trabajo, envía una solicitud de matriculación firmada digitalmente, generada y gestionada por cualquiera de las plataformas informáticas existentes, que han sido desarrolladas por los propios Colegios territoriales. Dichas plataformas, a su vez, validan los datos

---

<sup>4</sup> Documento exigido para la matriculación.

<sup>5</sup> Orden 2536/2006, de 26 de julio, por la que se regula el soporte electrónico de la tarjeta ITV.

volcados con la única plataforma interlocutora directa de la DGT (plataforma SEA), que tutela el propio Consejo, tal y como se expondrá más adelante.

Al gestor le corresponde, en este primer paso, la verificación de los documentos sobre la identidad y representación del solicitante exigidos en el anexo XIII del Reglamento General de Vehículos antes citado; la custodia del mandato para actuar en nombre de dicho solicitante, y la manifestación y custodia del documento que acredite el domicilio del solicitante consignado en la solicitud.

Por su parte, los sistemas informáticos de los Colegios de Gestores comprueban que las solicitudes telemáticas de los gestores cumplen las validaciones funcionales establecidas por la DGT y proceden, de forma automática, a la firma digital de los expedientes.

Trascurrido este proceso, la solicitud con la doble firma, del gestor y del Colegio, se envía al Registro de Vehículos, que devolverá al primero la matrícula asignada y un permiso de circulación imprimible, temporal y válido por 15 días, que permite al cliente final circular desde ese instante hasta que se haya obtenido el Permiso de Circulación (PC) definitivo en la JPT. No obstante, el sistema telemático impide cualquier trámite de ese vehículo hasta tanto no se haya obtenido el PC definitivo, garantizando así que no sea objeto de transacción alguna hasta que se haya verificado el expediente en la JPT.

- 2º Tal y como establece el Convenio, el Colegio territorial afectado, al firmar electrónicamente la solicitud, es responsable de la misma y de la integridad, veracidad y corrección del expediente relativo al trámite, y por ello, revisa manualmente los expedientes administrativos presentados por los gestores administrativos colegiados con el fin de comprobar que se han cumplido con las obligaciones fiscales, de acreditación de la identidad o relativas al domicilio, que exige la legislación vigente, concretamente, aquéllas que no pueden acreditarse telemáticamente.

En caso de que en esta revisión los Colegios detectasen alguna irregularidad o la falta de algún requisito, ese expediente se subsanaría en un momento previo a su presentación en la Jefatura de Tráfico. De tal modo, que la DGT sólo entrega un PC definitivo si el gestor, en representación del ciudadano, acredita haber cumplido todos los requisitos exigidos legalmente y el Colegio lo verifica.

- 3º Revisado el expediente, son los Servicios Centralizados de los Colegios territoriales los que canalizan tanto la entrega del mismo a la JPT para su revisión, en su calidad de soporte documental de la matriculación, como la solicitud, recepción y reparto final de los PC definitivos asociados a los

temporales que obtuvo cada gestor automáticamente, en un primer momento.

La DGT justifica la necesidad de la doble firma del gestor administrativo y del Colegio correspondiente y, en definitiva, la intervención de éste en el procedimiento, por razones de seguridad y organizativas, estas últimas ligadas a la existencia de los Servicios Centralizados de los Colegios:

- **Razones de seguridad:** La matriculación de un vehículo y la expedición de un permiso de circulación exige el cumplimiento de determinadas obligaciones, la acreditación de diversos datos y la presentación de documentos. El cumplimiento de algunas obligaciones se puede acreditar telemáticamente porque ya se han habilitado los medios informáticos para ello (como sucede, por ejemplo, con la liquidación del impuesto de matriculación). Sin embargo, el cumplimiento de otros requisitos exige la presentación física del documento correspondiente en soporte papel al no estar desarrolladas las correspondientes aplicaciones telemáticas. Así sucede con la presentación de la copia del DNI, del mandato, la acreditación del domicilio del solicitante o la liquidación del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, en caso de que el solicitante conste como deudor en el registro de vehículos. Siendo, en estos casos, el Colegio de Gestores correspondiente el que comprueba la documentación que no es posible acreditar por vía telemática, lo que supone una garantía para la DGT, al asumir aquél la responsabilidad por la veracidad de los expedientes presentados (folios 619, 638, 639, 707 y 708).
- **Razones organizativas:** El número de identificación de los gestores administrativos colegiados en activo sólo lo conocen y controlan los Colegios de Gestores a los que pertenecen. Por tanto, es el Colegio de Gestores el que garantiza ante las JPT que la persona que tramita en nombre de un tercero es un gestor administrativo colegiado, ya que de otro modo resultaría imposible que, con los limitados recursos humanos que integran dichas Jefaturas, se pudiera comprobar la condición de gestor administrativo de todo el que afirma serlo. No obstante, para paliar esta situación, está previsto que a lo largo del año 2013, el Consejo de Gestores facilite a todas las Administraciones un repositorio electrónico para poder consultar el listado oficial de gestores administrativos colegiados (folio 708).

Asimismo, la DGT señala que la intervención de los Colegios, a través de los servicios centralizados, es necesaria para garantizar una mejor organización del trabajo, sobre todo en ciudades con gran volumen de tramitación (Madrid, Barcelona,..) pues canalizan y revisan los expedientes administrativos tramitados por todos los gestores administrativos colegiados de su provincia. La DGT indica, a título de ejemplo, que, en ausencia de esta intervención, en una provincia como Madrid acudirían a diario a la Jefatura de Tráfico 900 gestores individualmente, lo que restaría eficiencia al proceso y ralentizaría la

resolución de expedientes, perjudicando de ese modo tanto a la Administración, como al ciudadano representado<sup>6</sup> (folio 711).

En relación a la estructura técnica de la matriculación telemática, existen diversas plataformas<sup>7</sup> a través de las cuales se lleva a cabo este trámite: la plataforma SEA, desarrollada por el Consejo y única con la que se relaciona directamente la DGT, y las plataformas desarrolladas por los Colegios de Gestores. La DGT justifica que actualmente sólo tenga por interlocutor a la plataforma SEA por cuestiones organizativas y por cuestiones de seguridad. De esta forma hay un único interlocutor con la DGT, el Consejo, que utiliza la plataforma certificada por la DGT, tras haber comprobado ésta que cumple todas las especificaciones técnicas de seguridad exigidas y que se recogen en el Manual de la matriculación telemática de la DGT. La plataforma del Consejo interviene como intermediaria entre la DGT y los Colegios de Gestores, validando los expedientes enviados por cada uno de los Colegios y certificando que la plataformas utilizadas por ellos cumplen con los requisitos que exige la DGT (folios 638, 640 y 799 a 829).

Por su parte, diversos Colegios territoriales han desarrollado 5 plataformas informáticas: A9, SIGA98, OEGAM, HERMES y MILLENIUM. Los Colegios que no han optado por elaborar una plataforma propia han adquirido alguna de las elaboradas por otros Colegios. Cada una de las plataformas tiene sistemas distintos de funcionamiento, debiendo todas ellas volcar sus solicitudes en la plataforma SEA que, como se ha dicho, es la que realiza labores de filtro y validación con la DGT. En todo caso, la DGT destaca que no interviene en el diseño, organización o distribución territorial de las plataformas de los Colegios, ni en los requisitos que éstos exigen a los colegiados para su uso, cuestiones que dependen directamente de cada uno de los Colegios, y añade que no es la competente para regular las relaciones internas que vinculan a cada gestor con la plataforma de tramitación telemática que libremente elija, limitándose a establecer los requisitos técnicos que deben cumplir las plataformas de tramitación telemática y a establecer las validaciones que rigen la tramitación (por ejemplo formato de domicilio, validación del DNI, fecha de nacimiento del solicitante, coherencia del dato técnico del vehículo, emisiones de CO<sub>2</sub>, cilindrada,...) (folios 89, 605, 606, 619, 640, 641 y 713).

Por otro lado, la DGT señala que la limitación geográfica de actuación en la tramitación de la matriculación de vehículos tiene su origen en la regulación del Reglamento General de Vehículos, cuyo artículo 28 establece, en los mismos términos que el Código de Circulación de 1934, la obligación de que la solicitud de matriculación se presente en la Jefatura de Tráfico correspondiente a la provincia

---

<sup>6</sup> No obstante, la DGT pone de manifiesto que en provincias más pequeñas como Palencia o Soria con menor volumen tanto de gestores como de trámites no existen los servicios centralizados de los Colegios.

<sup>7</sup> Programas que permiten el envío de solicitudes y obtención de permisos de circulación.

en la que el interesado tenga su domicilio legal. El Reglamento General de Vehículos optó por mantener esta limitación geográfica, que respondía a un contexto hoy día superado gracias a los avances tecnológicos, por las siguientes razones:

1. Por unidad del expediente administrativo, ya que al ser éste en formato papel, era necesario proceder a su archivo centralizado a nivel provincial.
2. Por cuestiones organizativas, con el fin de distribuir las cargas de trabajo entre las Jefaturas de Tráfico.
3. Porque el impuesto de matriculación (antiguo modelo 576) se debía liquidar presencialmente en la AEAT del domicilio legal del solicitante.

La DGT ha manifestado que se está tramitando una propuesta de modificación del Reglamento General de Vehículos, con la finalidad de eliminar las barreras fiscales. No obstante, en tanto se tramita la modificación y de conformidad con la exigencias previstas en la Ley 11/2007 antes citada, con fecha de 3 de abril de 2013 la DGT ha eliminado de forma provisional las barreras geográficas que actualmente afectan a la tramitación en sede electrónica (folios 715, 716 y 717).

La DGT afirma que las ventajas derivadas del sistema de tramitación telemática para los gestores administrativos pueden sintetizarse en (folio 639):

- Obtención inmediata de la matrícula y de un permiso de circulación provisional, que permite circular al vehículo, hasta la obtención definitiva del mismo.
- Disponibilidad horaria de tramitación, independiente de los horarios de atención en la JPT, por cuanto el servicio telemático se encuentra abierto en franjas más amplias.
- Simplificación documental, a través de la asunción de responsabilidad por parte del gestor y del Colegio en su verificación y custodia.
- Incremento exponencial en la seguridad de las transacciones mediante la incorporación de filtros y validaciones en el sistema informático que limitan a un mínimo irreductible los errores y potenciales fraudes.

Por otra parte, la matriculación telemática conlleva una mayor capacidad organizacional en las JPT que permite un mejor servicio y control que el sistema de mancha bidimensional y presencial para las solicitudes de matriculación masiva. Asimismo, señala la DGT que, en relación a los ciudadanos, aunque no tienen a su disposición el servicio de matriculación telemática actualmente, su utilización también les genera ventajas indirectas, dado que en la medida en que permite la optimización de los recursos materiales y humanos, los tiempos de atención en ventanilla se han reducido exponencialmente. Y esto redundará en la

obtención por parte del particular de mejor y mayor atención y la ultimación de su trámite con carácter instantáneo.

Cuando un gestor quiere tramitar telemáticamente la matriculación de un vehículo ha de pagar las siguientes tasas (folios 79 y 80):

- A la DGT: La tasa prevista en Ley 16/1979, de 2 de octubre, sobre tasas de la JCT, actualizada su cuantía por las correspondientes Leyes anuales de Presupuestos, con excepción de las excluidas legalmente (folio 609).
- Al Consejo: la tasa que desde el año 2011 todos los colegiados deben de pagar por cada trámite telemático y que tiene una cuantía de 0,2548 euros. El Consejo justifica el establecimiento de esta tasa debido a la necesidad de cubrir los elevados gastos de control y validación establecidos por la DGT por razones de seguridad para la ejecución del Convenio en todo el ámbito nacional (folios 79, 80 y 603).
- Al Colegio: la tasa que el éste cobra por la utilización de su plataforma. El coste varía en función de cada Colegio (folios 79 y 80).

Existen dos alternativas a la tramitación telemática para llevar a cabo la matriculación de vehículos (folio 619):

- Presencial: mediante la presentación de las solicitudes y expedientes en las sedes físicas de las JPT. Dichas solicitudes pueden ser presentadas por todo ciudadano, sea persona física o jurídica, incluidos gestores. El coste económico se ciñe exclusivamente a la tasa reglamentariamente aprobada. Respecto a los plazos de entrega de las autorizaciones solicitadas por este medio, la DGT afirma que éstos oscilan en virtud de la capacidad organizativa de la JPT, las franjas horarias de presentación de solicitudes y el volumen de trabajo de cada una, pudiendo determinarse que la gran mayoría facilitan las autorizaciones en el mismo día en que son solicitadas.
- Sistema de mancha bidimensional: específicamente creado para la tramitación de solicitudes masivas provenientes de gestores administrativos.

Este sistema permite a los gestores administrativos solicitar el trámite concreto, consignando todos los datos del mismo en una mancha bidimensional de lectura mediante pistola en las JPT, lo que admite una mayor celeridad y un volcado rápido de los datos en el Registro de Vehículos. Junto al documento de solicitud que incorpora la mancha bidimensional contenedora de los datos del trámite, el gestor debe aportar el soporte documental del trámite, conforme a lo dispuesto en el Reglamento General de Vehículos, correspondiendo a las JPT la posterior verificación de los datos y



la ejecución del trámite, sin la necesidad de teclear cada uno de ellos en el momento de la solicitud.

Este trámite lo pueden realizar todos los gestores administrativos, y de nuevo, el coste económico se ciñe a la tasa reglamentariamente aprobada para el trámite solicitado. Respecto a los plazos de entrega de las autorizaciones solicitadas por este medio, según la DGT, éstos oscilan en virtud de la capacidad organizativa de la JPT, las franjas horarias de presentación de solicitudes, y el volumen de trabajo de cada una, pudiendo determinarse que, la gran mayoría, facilitan las autorizaciones en el mismo día en que son solicitadas.

La DGT afirma que el sistema de mancha bidireccional se implementó para permitir una organización del volumen de trabajo en las JPT y evitar su posible colapso ante solicitudes masivas. En relación a las ventajas que pueden derivar de este sistema para los gestores administrativos, la DGT señala que no implica más valor añadido que el de permitir el volcado de datos automático. Así, las ventajas inherentes al sistema se ciñen a la referida consignación de datos automática y por extensión a una gestión mínimamente eficaz en comparación con los recursos materiales y humanos que serían necesarios para tramitar dichas solicitudes de forma manual en las ventanillas de las Jefaturas (folios 604, 619 y 637).

Si perjuicio de lo dicho hasta ahora, el objetivo último de la DGT es el de proporcionar total accesibilidad a todos los trámites telemáticos al ciudadano. Como prueba de ello, la DGT destaca que ya se ha puesto a disposición de todo ciudadano la solicitud telemática de informes de vehículos y la solicitud de baja temporal de vehículos, y que en breve se pondrá también en funcionamiento la comunicación de arrendatario y de conductor habitual. En todos estos casos, la celeridad en el acceso de los ciudadanos a este tipo de tramitación telemática ha sido posible debido a que dichos trámites, conforme a la normativa actual, sólo requieren de la acreditación de la identidad del solicitante, y por lo tanto son implementables de forma telemática, con carácter general, sin requerir los pasos necesarios en el proceso de matriculación telemática. En el caso de esta última, se precisa la aportación de muy variada documentación para acreditar el cumplimiento de las obligaciones exigibles, y a día de hoy tan solo algunas de estas acreditaciones documentales se han logrado sustituir por medios telemáticos (folio 640 y 719).

**TERCERO.-** Lo que se enjuicia en este Expediente sancionador, en orden a las conductas investigadas, es si éstas son conformes o infringen las normas de competencia: (a) el sistema de tramitación telemática de matriculación de vehículos, a través de los gestores administrativos, establecido por la Dirección General de Tráfico; (b) el cobro, por la Dirección General de Tráfico, por el

Consejo General y por los Colegios Territoriales, de una tasa por cada trámite telemático gestionado.

En relación al sistema de tramitación telemática de matriculación que la DGT implantó en el año 2007 a través del Convenio firmado con el Consejo, procede valorar si la implementación de dicho sistema, y más en concreto, si las limitaciones derivadas del doble control (gestor y Colegio), así como las restricciones territoriales a la matriculación telemática, resultan necesarias y proporcionadas.

Teniendo en cuenta los hechos descritos en esta Propuesta, la Dirección de Investigación considera que existen en la actualidad circunstancias objetivas que justifican el establecimiento del sistema en los términos en los que ha sido configurado por la DGT. Efectivamente, hasta que el desarrollo de la tecnología necesaria por parte de las diferentes Administraciones Públicas y sujetos privados implicados en el trámite de la matriculación lo permita, no se puede ampliar el acceso a la matriculación telemática a otros usuarios distintos a los gestores administrativos y a sus Colegios, ya que es su capacidad de cotejo y la asunción de responsabilidad en la verificación de la documentación exigida y en su custodia la que ha permitido la puesta en marcha de la tramitación telemática a este primer nivel.

Asimismo, las limitaciones derivadas del doble control (exigencia de doble firma, del gestor administrativo y del Colegio correspondiente) están justificadas por las razones de seguridad y organizativas descritas anteriormente:

- Razones de seguridad: tal y como se ha expuesto, la matriculación de vehículos requiere la aportación de muy variada documentación para acreditar el cumplimiento de las obligaciones exigibles, y a día de hoy tan solo algunas de estas acreditaciones documentales se han logrado sustituir por medios telemáticos. Es por ello, que la DGT exige la intervención del Colegio territorial que asume, mediante esta doble firma, responsabilidad por las solicitudes de matriculación telemática. En concreto, la de verificar que los gestores administrativos han comprobado que todos los requisitos que no se pueden acreditar telemáticamente se han cumplido.
- Razones organizativas ligadas a las de seguridad: puesto que la intervención de los Colegios agiliza el funcionamiento del sistema al canalizar y revisar todos los expedientes administrativos tramitados, evitando que la DGT tenga que tratar individualmente con cada gestor administrativo, escenario este último que sería extremadamente gravoso debido a los limitados recursos de los que dispone la DGT, y que afectaría negativamente al funcionamiento del sistema y, en definitiva, al servicio prestado al ciudadano.

No obstante, procede destacar, tal y como señala la DGT, que el sistema actual de matriculación telemática está en una situación transitoria, siendo el fin último de aquélla que en un futuro próximo todos los ciudadanos puedan acceder a dicho trámite. Prueba del esfuerzo que está realizando la DGT para ello es que cada vez hay más trámites que pueden ser realizados directamente por los ciudadanos de forma telemática, por lo que cabe concluir que las restricciones existentes en sede de matriculación no tienen vocación de permanencia.

Todo ello sin olvidar que existen dos canales alternativos al telemático para matricular un vehículo: el presencial, que es accesible a toda persona física o jurídica (incluidos gestores administrativos), y la mancha bidimensional, solo accesible para los gestores administrativos.

Por otro lado, en relación a las limitaciones territoriales a este trámite telemático, la Dirección de Investigación considera que se trata de unas restricciones temporales, motivadas por el contexto en el que se aprobó inicialmente la normativa relativa a la matriculación, en el que ésta se llevaba a cabo exclusivamente por vía presencial. Sin embargo, actualmente, como la misma DGT explica, con los avances tecnológicos estas limitaciones han dejado de tener sentido. Por ello, y con el fin de suprimirlas, la DGT está tramitando una modificación de la normativa correspondiente, y mientras la misma se lleva a cabo ha eliminado de forma provisional las barreras geográficas a este trámite.

2º por lo que respecta a las tasas que ha de pagar un gestor administrativo para llevar a cabo una tramitación telemática de matriculación, cabe destacar que los Colegios territoriales han optado por desarrollar su propia plataforma o bien han comprado alguna de las elaboradas por otros Colegios. Por su parte, el Consejo tutela la plataforma SEA que comunica con la DGT. Todas estas plataformas han de cumplir con las especificaciones técnicas impuestas por la DGT, lo que conlleva, además del gasto de la elaboración o compra de la plataforma, unos gastos de control y validación. Es por ello que esta Dirección de Investigación considera justificado que junto con la tasa de la DGT prevista por Ley, todos los gestores administrativos, sin distinción, paguen una tasa al Consejo y otra al Colegio correspondiente.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** *El Artículo 1* de la Ley 15/2007 dispone que:

1. Se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en:

- **a)** La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio.
- **b)** La limitación o el control de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones.
- **c)** El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.
- **d)** La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicio, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros.
- **e)** La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio, no guarden relación con el objeto de tales contratos.

**2.** Son nulos de pleno derecho los acuerdos, decisiones y recomendaciones que, estando prohibidos en virtud de lo dispuesto en el apartado 1, no estén amparados por las exenciones previstas en la presente Ley.

**3.** La prohibición del apartado 1 no se aplicará a los acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas que contribuyan a mejorar la producción o la comercialización y distribución de bienes y servicios o a promover el progreso técnico o económico, sin que sea necesaria decisión previa alguna a tal efecto, siempre que:

- **a)** Permitan a los consumidores o usuarios participar de forma equitativa de sus ventajas.
- **b)** No impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para la consecución de aquellos objetivos, y
- **c)** No consientan a las empresas partícipes la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos o servicios contemplados.

**4.** La prohibición del apartado 1 no se aplicará a los acuerdos, decisiones, o recomendaciones colectivas, o prácticas concertadas o conscientemente paralelas que cumplan las disposiciones establecidas en los Reglamentos Comunitarios relativos a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE a determinadas categorías de acuerdos, decisiones de asociaciones de empresa y prácticas concertadas, incluso cuando las correspondientes conductas no puedan afectar al comercio entre los Estados miembros de la UE.

**5.** Asimismo, el Gobierno podrá declarar mediante Real Decreto la aplicación del apartado 3 del presente artículo a determinadas categorías de conductas, previo informe del Consejo de Defensa de la Competencia y de la Comisión Nacional de la Competencia.

**El Artículo 2** de la Ley 15/2007 dispone que:

1. Queda prohibida la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en todo o en parte del mercado nacional.
2. El abuso podrá consistir, en particular, en:
  - **a)** La imposición, de forma directa o indirecta, de precios u otras condiciones comerciales o de servicios no equitativos.
  - **b)** La limitación de la producción, la distribución o el desarrollo técnico en perjuicio injustificado de las empresas o de los consumidores.
  - **c)** La negativa injustificada a satisfacer las demandas de compra de productos o de prestación de servicios.
  - **d)** La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicios, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloque a unos competidores en situación desventajosa frente a otros.
  - **e)** La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio no guarden relación con el objeto de dichos contratos.
3. La prohibición prevista en el presente artículo se aplicará en los casos en los que la posición de dominio en el mercado de una o varias empresas haya sido establecida por disposición legal.

El artículo 16 de la Ley 3/1991, de 10 de Enero, de Competencia Desleal dispone que:

1. El tratamiento discriminatorio del consumidor en materia de precios y demás condiciones de venta se reputará desleal, a no ser que medie causa justificada.
2. Asimismo se reputa desleal la explotación por parte de una empresa de la situación de dependencia económica en que puedan encontrarse sus empresas clientes o proveedores que no dispongan de alternativa equivalente para el ejercicio de su actividad.

**SEGUNDO.-** Las conductas denunciadas e investigadas por la extinta Dirección de Investigación no son infractoras de los preceptos examinados anteriormente, esto es, de los Artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia y del Artículo 16 de la Ley 3/1991, de 10 de Enero de Competencia Desleal.

Por ello, esta SALA DE COMPETENCIA de la Comisión Nacional de los mercados y la Competencia asume la totalidad de establecimientos que conforman la Propuesta que le eleva la Dirección de Investigación, hoy extinta.

Vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, esta **SALA DE COMPETENCIA** de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por unanimidad, en la Sesión Plenaria del día 13 de Febrero del 2014

### **HA RESUELTO**

**ÚNICO.-** Declarar la no incoación de procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones, por cuanto de las conductas examinadas y seguidas contra el Consejo General de Colegios Oficiales de Gestores Administrativos y la Dirección General de Tráfico, no se aprecian indicios de infracción de los Artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007 de 3 de Julio, de Defensa de la competencia, ni del artículo 16 de la Ley 3/1991, de 10 de Enero, de Competencia Desleal.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Competencia, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y notifíquese fehacientemente a todas las partes interesadas, haciéndoseles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en esta vía previa administrativa, pudiendo hacerlo en el plazo de DOS MESES contados desde el siguiente día al de su notificación, ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, la Audiencia Nacional.