

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 159/2021, DE 16 DE MARZO POR EL QUE SE REGULAN LOS SERVICIOS DE AUXILIO EN LAS VÍAS PÚBLICAS

IPN/CNMC/020/22

13 de julio de 2022

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO 159/2021, DE 16 DE MARZO POR EL QUE SE REGULAN LOS SERVICIOS DE AUXILIO EN LAS VÍAS PÚBLICAS

EXPEDIENTE Nº: IPN/CNMC/020/22

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xavier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 13 de julio de 2022

Vista la solicitud informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, en relación con el proyecto de real decreto por el que se modifica el Real Decreto 159/2021, de 16 de marzo, por el que se regulan los servicios de auxilio en las vías públicas (PRD), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 10 de junio de 2022, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

El artículo 51 del [Real Decreto Legislativo 6/2015](#), de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, regula las obligaciones en caso de accidente o avería¹.

En su apartado tercero se indica que *“reglamentariamente se determinarán las condiciones en las que realizarán sus funciones los servicios de auxilio en carretera que acudan al lugar de un accidente o avería, así como las características que deban cumplir las empresas que los desarrollen o los vehículos y demás medios que se hayan de utilizar”*.

Dicho desarrollo reglamentario se ha realizado mediante el [Real Decreto 159/2021](#), de 16 de marzo por el que se regulan los servicios de auxilio en las vías públicas (RD 159/2021). En el mismo, se definen dichos servicios como el *“conjunto de operaciones y actuaciones necesarias para realizar el auxilio y rescate de un vehículo que, como consecuencia de avería o accidente, ha dejado de tener capacidad para seguir circulando por sí mismo en circunstancias ordinarias”*. Además, se establecieron los requisitos técnicos exigibles para la certificación de los dispositivos V-16, que incorporan una nueva función de geolocalización².

Según la DGT, en el sector de auxilio en carretera operan unos 11.000 vehículos de más de 3.000 titulares, que efectúan a diario numerosas operaciones de ayuda y rescate que entrañan un alto grado de peligrosidad. El RD 159/2021 recoge las medidas que deberán cumplir los servicios de auxilio en vías públicas, en todo el territorio nacional, para el rescate de un vehículo que, por avería o accidente, no pueda seguir circulando. Como norma general, la operación de auxilio en carretera (reparación o retirada) debe realizarse de la forma más segura posible para todos los usuarios de la vía.

De acuerdo con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) del PRD, se han detectado algunos defectos y omisiones en el RD 159/2021. El PRD pretende corregir y completar los requisitos técnicos exigibles para la obtención de la certificación de los prototipos de los dispositivos V-16, garantizar los

¹ Básicamente, se refieren a que “1. El usuario de la vía que se vea implicado en un accidente de tráfico, lo presencie o tenga conocimiento de él está obligado a auxiliar o solicitar auxilio para atender a las víctimas que pueda haber, prestar su colaboración, evitar mayores peligros o daños, restablecer, en la medida de lo posible, la seguridad de la circulación y esclarecer los hechos. 2. Si por causa de accidente o avería el vehículo o su carga obstaculizan la calzada, el conductor, tras señalizar convenientemente el vehículo o el obstáculo creado, adoptará las medidas necesarias para que sea retirado en el menor tiempo posible debiendo sacarlo de la calzada y situarlo cumpliendo las normas de estacionamiento siempre que sea factible [...]”.

² El RD 159/2021 sustituía el **dispositivo de señalización de peligro V-16**, consistente en dos triángulos colocados delante y detrás del vehículo inmovilizado, por un **dispositivo luminoso de color amarillo** que se coloca en la parte más alta posible del vehículo inmovilizado.

controles necesarios para asegurar la identidad entre los prototipos y los resultantes de la producción efectiva de forma continuada y posibilitar la ampliación del umbral de candelas efectivas máximas de luminosidad.

Los principales **antecedentes de actuaciones la CNMC** de promoción de la competencia en materia de tráfico y seguridad vial se refieren a la normativa de inspección técnica de vehículos, tanto en estaciones como en carretera, y a la regulación de los servicios prestados por las autoescuelas³.

2. CONTENIDO

El PRD se estructura en un artículo único, dividido en cuatro apartados, y cuenta con dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

El apartado UNO modifica el punto 4 del artículo 4 “operación de auxilio” del RD 159/2021 para incluir dos nuevas excepciones c) y d) al mismo, de forma que se posibilite el auxilio, rescate y/o reparación in situ (en la propia vía) de los vehículos de mayores masas y dimensiones, esto es, vehículos con masas máximas autorizadas mayores de 7.500 kg, así como de los vehículos averiados en zona urbana en determinadas condiciones⁴. Además, excepcionalmente se contempla que esta operación de reparación relativa a estos dos supuestos se pueda realizar por vehículos que no cuenten con la calificación V5 “auxilio en carretera” siempre que se respeten las debidas garantías de seguridad y visibilidad.

El apartado DOS modifica la redacción de apartado d) del punto 5 del artículo 11 (Objeto y finalidad del Registro Estatal de Auxilio en Vías Públicas) del RD 159/2021, a efectos de eliminar toda referencia al código provincial, que también queda desterrado de la propia señal cuyas dimensiones son objeto de modificación en el PRD. La modificación trae causa de la nula aportación al sistema de organización registral de tal código, considerando que es una

³ [IPN/DP/0005/14](#) sobre la reforma puntual del RD 224/2008 sobre las instalación y funcionamiento de instalaciones de ITV; [E/CNMC/0001/14](#) Estudio sobre el mercado del servicio de Inspección Técnica de Vehículos; [IPN/CNMC/018/16](#) PRD por el que se regula la inspección técnica de vehículos y se establecen las normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones de inspección técnica de vehículos; [IPN/CNMC/025/16](#) PRD por el que se regulan las inspecciones técnicas en carretera de vehículos comerciales que circulan en territorio español. [IPN/CNMC/032/19](#) PRD por el que se modifica el reglamento general de conductores, aprobado por el RD 818/2009, de 8 de mayo.

⁴ En relación con la excepción c) referida a los vehículos de mayores masas y dimensiones, las labores de auxilio a este tipo de vehículos resultan tan complejas y particulares que no se considera procedente ni eficiente constreñirlas de forma definitiva a los requerimientos previstos en el RD 159/2021, toda vez que en muchas ocasiones no será físicamente posible su cumplimiento. En lo que respecta a la excepción d), esto es, vehículo averiado en vía urbana, en la MAIN se indica que se considera necesario regular una situación ya existente y que no puede sino aportar beneficios en la fluidez, la eficiencia y reducción de costes y riesgos viales. Se trata, en definitiva, de permitir la aplicación de sencillas medidas paliativas, derivadas de averías de vehículos, en vía urbana, con asistencia de vehículos taller.

información que carecía de justificación, ni siquiera respecto a los fines organizativos registrales.

El apartado TRES modifica la disposición transitoria primera del RD 159/2021 (uso de la señal V-16 de preseñalización de peligro) de forma que:

- Se indica que los dispositivos V-16 que, no teniendo funcionalidad de comunicación del geoposicionamiento del vehículo averiado, puedan seguir utilizándose, siempre que hubieran obtenido su certificación con anterioridad a la publicación del Real Decreto 159/2021, de 16 de marzo.
- Se elimina el inciso que permitía el uso hasta el 2026 únicamente de las unidades V-16 sin geolocalización, fabricadas antes de la publicación del real decreto.

Conforme a la reforma pretendida, podrán usarse todos los dispositivos V-16 sin geolocalización hasta el 1 de enero de 2026 siempre que aquellos hubieran obtenido certificación con carácter previo a la publicación del real decreto de referencia. Esto se realiza además en cumplimiento de los compromisos adquiridos en el ámbito del recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, en el que éste evacuó auto de fecha 24 de junio de 2021, acordando la suspensión del apartado referido cuyo contenido se rectifica⁵.

El apartado CUATRO modifica la disposición derogatoria única del RD 159/2021, introduciendo una concreción, que se traduce en la derogación del tercer párrafo del apartado primero de la sección V-2 (Vehículo-obstáculo en la vía, del anexo XI del Reglamento General de Vehículos), al constituir la señal V-16 el instrumento adecuado a tal fin. Se trata, en última instancia, de evitar duplicidades que induzcan a error al ciudadano.

La disposición transitoria primera establece un periodo de un año durante el cual quienes hayan instalado en su vehículo la señal V-24 de las dimensiones que ahora se reducen, puedan seguir utilizándola.

⁵ Auto del TS de fecha 24 de junio de 2021, en el procedimiento nº: 155/2021: “[...] debe accederse a la petición de suspensión [...] Esta suspensión permite a las recurrentes seguir fabricando y vendiendo las luces de primera generación hasta el 1 de enero de 2026, y ello tiene directa repercusión en su alegación de perjuicios, tal y como hace notar la Abogacía del Estado, ya que deja de prohibirse el uso y consiguiente comercialización de las luces de emergencia de 1ª generación fabricadas con posterioridad a la aprobación del RD 159/2021, que podrán seguir siendo utilizadas hasta 2026, siendo ésta la premisa sustancial sobre la que tal alegación de perjuicio se sustentaba con la consiguiente incidencia en la invocación del *periculum in mora* con relación a las restantes peticiones de tutela cautelar. Esto sentado, cobra preeminencia el marcado interés público que persigue la entrada en vigor de la norma. El evidente interés público que concurre en toda modificación reglamentaria tendente a instaurar con carácter general un nuevo régimen jurídico se intensifica en este caso porque, como bien destaca la Exposición de Motivos, la norma da cumplimiento a la normativa europea que allí se cita. Y a ello aún debemos añadir un interés público cualificado que deriva de la propia materia concernida por el reglamento impugnado que atañe a la seguridad vial y, en definitiva, a la seguridad de todos”.

La disposición transitoria segunda, concede a los vehículos ya matriculados con anterioridad de la entrada en vigor de este RD el plazo de dos años para la adaptación de los requerimientos en torno a las señales V-2 y V-23.

La disposición final primera modifica el anexo XI del RD 2822/1998 de 23 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento general de vehículos y consta de cuatro apartados:

- El primero modifica el apartado 6 de la sección V-2 “Vehículo-obstáculo en la vía” del anexo XI “Señales en los vehículos”, introduciendo una modificación del ratio de ocupación de 1/3 de superficie por el material retrorreflectante de franjas rojas y blancas, estableciendo un límite máximo de altura de 55 cm, en la convicción de que independientemente de las dimensiones del vehículo, 55 cm de altura máxima para una señal que debe ocupar toda la superficie del contorno disponible, es suficiente independiente de la altura del vehículo.
- El segundo modifica el párrafo B) del apartado 3 de la sección V-16 “dispositivo de preseñalización de peligro” del anexo XI “Señales en los vehículos”, ampliando el umbral lumínico del dispositivo.
- El tercero propone la inclusión de los nuevos apartados 8, 9, 10, 11 y 12 en la sección v-16 “dispositivo de preseñalización de peligro” del anexo XI “señales en los vehículos” del reglamento general de vehículos, los cuales establecen:
 - Obligada consignación de la fecha de caducidad en el dispositivo.
 - Restricción de toda funcionalidad adicional del dispositivo a la de visibilizar el vehículo accidentado, localizar su geolocalización y comunicar la exacta posición de esta.
 - Introducción de un proceso de verificación periódica del control de la producción de los dispositivos a través de la emisión de certificados. Estos serán emitidos por un servicio técnico de la conformidad de la producción designado para el Reglamento CEPE/ONU 65.
 - Indicación de que los servicios técnicos designados para la certificación de las señales V-16 deberán comunicar a la Dirección General de Tráfico (DGT) la relación de aquellos dispositivos que obtengan certificación (punto de contacto único).
 - Indicación de que el certificado deberá incluir el análisis de la efectividad de las comunicaciones, así como de la conectividad de

las señales V-16, con la plataforma de vehículo conectado de la DGT.

- El cuarto modifica de las dimensiones de la señal V-24 y, en consecuencia, se sustituye la imagen insertada en la sección V-24 “vehículo de auxilio en vías públicas” del anexo I “señales de los vehículos” del anexo XI del Reglamento General de Vehículos, por otra que recoge las nuevas dimensiones más reducidas y que elimina el campo de código provincial, que se considera innecesario.

Por último, el proyecto dispone de una disposición final segunda, relativa a su entrada en vigor, que se producirá al día siguiente de su publicación en el BOE.

3. VALORACIÓN

En líneas generales, el PRD debe valorarse positivamente, ya que introduce ciertos ajustes técnicos que ofrecerán mayor seguridad jurídica a los operadores de servicios de auxilio, así como mayor flexibilidad para la realización de operaciones de reparación del vehículo en la propia vía, en la que no será necesario contar con vehículos de categoría 05 “auxilio en carretera”⁶.

Sin perjuicio de lo anterior, se realizan las siguientes observaciones particulares.

3.1. Dispositivos de preseñalización de peligro V-16

En el **Apartado tres de la Disposición final primera (modificación del RD 2822/1998 del reglamento general de conductores)**, se incorporan diferentes cuestiones en la sección V-16 del anexo XI del RD 282/1998.

En el apartado 9, se restringen las **funcionalidades del dispositivo** de preseñalización de peligro V-16 exclusivamente a la visibilización del vehículo accidentado y la consiguiente remisión a la DGT de la ubicación del vehículo accidentado⁷.

La MAIN señala al respecto: *“La consecución de las referidas metas, pasa ineludiblemente por restringir en estos dispositivos toda funcionalidad que no consista en la visibilidad del vehículo accidentado y la comunicación de su*

⁶ Esta tipología de vehículo viene definida en el punto 05 del apartado D del anexo II del Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre.

⁷ “9. Los dispositivos de preseñalización de peligro V-16 estarán destinados exclusivamente a la visibilización del vehículo accidentado y consiguiente remisión a la Dirección General de Tráfico de la ubicación del vehículo accidentado, no pudiendo incorporar funcionalidades adicionales.”

posición, evitando que otras posibles funcionalidades puedan desvirtuar estos objetivos irrenunciables o incluso trabajar en detrimento de la seguridad vial a la que está destinado, en último término, mediante la introducción de elementos de distracción o que puedan menoscabar el correcto funcionamiento del dispositivo cuando sea necesario en un momento crítico.”

Sin poner en cuestión la razonabilidad de exigir unos requisitos técnicos homogéneos en todos los dispositivos, se aconsejaría una redacción que no desincentive la innovación en el desarrollo de tales dispositivos por parte de los fabricantes. Además, supone un escenario ventajoso para los incumbentes frente a potenciales nuevos entrantes. En definitiva, se trata de asegurar que la regulación garantice el estricto cumplimiento de los requisitos técnicos señalados pero que no impida la posibilidad de introducir otras funcionalidades en los dispositivos que, sin poner en riesgo lo anterior, pudieran ser de interés para los usuarios.

3.2. Nuevo certificado de verificación periódica del control de la producción de los dispositivos V-16

En el apartado 10, se exige un **nuevo certificado de verificación periódica del control de la producción de los dispositivos V-16⁸**. Esto supone la incorporación de nuevas cargas administrativas y económicas. Así, el PRD establece que, todos los fabricantes, salvo los de componentes (que ya se encuentran sometidos a experiencias previas de auditoría por parte de la unidad de certificación del automóvil –UCA-), se verán obligados a solicitar y abonar una específica, de periodicidad anual, que, de forma continuada, permita garantizar la identidad entre los prototipos certificados y los resultantes de la cadena de producción⁹.

De acuerdo con la MAIN, esto se justifica debido a que se trata, en última instancia, de *“evitar que, certificado un producto, posteriormente disminuyera la*

⁸ “10. A fin de garantizar la correspondencia entre los prototipos ensayados, conforme a lo dispuesto en el párrafo g) del apartado 3, de la sección V-16 Dispositivo de preseñalización de peligro del anexo XI, y los dispositivos finalmente fabricados, el fabricante deberá disponer de un certificado de verificación periódica del control de la producción de los dispositivos V-16. Dicho certificado, será emitido por un servicio técnico de la conformidad de la producción designado para el Reglamento CEPE/ONU 65. Los requisitos para verificar la existencia de disposiciones y procedimientos para asegurar el control efectivo de la conformidad de la producción, así como las muestras a ensayar, serán los establecidos para el Reglamento CEPE/ONU 65. 11. Los servicios técnicos designados para la certificación de las señales V-16 deberán comunicar a la Dirección General de Tráfico la relación de aquellos dispositivos que obtengan certificación. Los servicios técnicos designados actuarán como punto de contacto único entre los fabricantes y la Dirección General de Tráfico”.

⁹ Los costes concretos variarían si la entidad es una empresa sometida al Reglamento CEPE/ONU 65 o no: en el primer caso, un pago único por marca y modelo de 8.320€ y en el segundo caso, 8.320 en pago único por marca y modelo y 2.400 euros anuales por certificado anual de conformidad (precios de referencia utilizados son de la Unidad de certificación del automóvil). Págs. 34 y 35 de la MAIN.

calidad del producto comercializado al amparo de dicha certificación ya obtenida. Siendo que este, es un riesgo potencialmente factible en este tipo de productos, se ha solicitado unánimemente la incorporación de la vigilancia de la producción en forma de inspecciones en fábrica por parte de Unidad de Certificación del Automóvil, dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo”¹⁰.

Por otro lado, el apartado 10 citado continúa señalando que: *“Dicho certificado, será emitido por un servicio técnico de la conformidad de la producción designado para el Reglamento CEPE/ONU 65”.*

Sin cuestionar la existencia de este riesgo, desde esta CNMC se considera relevante señalar la necesaria salvaguarda de la libertad de prestación de servicios de certificación de dichos dispositivos.

En este sentido, dado que el párrafo g) del apartado 3, de la sección V-16 Dispositivo de preseñalización de peligro del anexo XI (Realización de los ensayos) precisa que *“la comprobación de cumplimiento de las características definidas en los párrafos a) hasta f) anteriores se realizará en un laboratorio acreditado de acuerdo a la norma UNE EN-ISO 17025 por la Entidad Nacional de Acreditación (o por cualquier otro Organismo Nacional de Acreditación designado por otro Estado miembro de acuerdo al Reglamento CE n.º 765/2008 y en las condiciones establecidas en el artículo 11 de dicho Reglamento) para el Reglamento CEPE/ONU 65”*, la MAIN no debería introducir incertidumbre acerca de si otros operadores que no sean la Unidad de Certificación del Automóvil pudieran prestar dichos servicios, circunstancia que debe garantizarse.

3.3. Certificación para el envío de datos desde el dispositivo V-16

Por último, en el apartado 12 se precisa que: *“en todo caso, el certificado deberá incluir el **análisis de la efectividad de las comunicaciones, así como la conectividad de las señales V-16, con la plataforma de vehículo conectado de la Dirección General de Tráfico”.***

Resulta relevante mencionar a este respecto que por Resolución de la DGT, se ha definido un protocolo para el envío de datos desde el dispositivo V-16¹¹. En el anexo II de dicha resolución (evoluciones tecnológicas) se afirma que:

¹⁰ Pág. 13 de la MAIN. De acuerdo con esta, la [Unidad de Certificación del Automóvil](#) es una entidad dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

¹¹ [Resolución de 30 de noviembre de 2021](#), de la Dirección General de Tráfico, por la que se define el protocolo y el formato para el envío de datos desde la señal V-16 al Punto de Acceso Nacional, en el ámbito de la Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligente en el sector del transporte por carretera.

“En caso de que surjan en el mercado otras soluciones tecnológicas y de comunicaciones que, respetando los protocolos establecidos en el anexo I de la presente resolución, sean capaces de prestar al ciudadano accidentado un servicio integral de protección en la vía, estas podrán ser certificadas por la DGT para su utilización en los dispositivos V-16. Para que una tecnología sea certificada deberá asegurar unos ratios de cobertura equivalentes a los ofrecidos por las tecnologías celulares en cada momento. Adicionalmente, se deberá garantizar la disponibilidad del canal para el intercambio de mensajes ante un accidente y establecer los mecanismos suficientes para asegurar la permanencia en funcionamiento de dicha tecnología durante el transcurso del tiempo. El listado de tecnologías certificadas será publicado en la página web www.dgt.es/v16”.

De acuerdo con el principio de neutralidad tecnológica, la actividad de certificación requerida no debe cuestionar la utilización de otras soluciones tecnológicas distintas de las recogidas en el anexo 1 de la Resolución de la DGT citada sino centrarse en la efectividad de las comunicaciones y la conectividad de las señales, en línea con lo recogido en el PRD y la propia Resolución de la DGT de referencia.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta Comisión valora positivamente el PRD analizado por cuanto ofrece mayor seguridad jurídica a los operadores de servicios de auxilio, así como una mayor flexibilidad en la realización de ciertas operaciones de reparación del vehículo.

No obstante, esta Comisión realiza observaciones al **apartado tres de la Disposición final primera (modificación del RD 2822/1998 del reglamento general de conductores) del PRD:**

- respecto a la prohibición absoluta de nuevas funcionalidades, se recomienda que la regulación garantice el estricto cumplimiento de los requisitos técnicos señalados pero que no impida la posibilidad de introducir otras funcionalidades en los dispositivos que, sin poner en riesgo lo anterior, pudieran ser de interés para los usuarios.
- respecto al nuevo certificado de verificación periódica del control de la producción de los dispositivos V-16, se debe asegurar la salvaguarda de la libertad de prestación de servicios de certificación de dichos dispositivos, en línea con lo recogido en el RD 2822/1998, que no ha sido modificado en este punto.
- respecto a la actividad de certificación requerida, de acuerdo con el principio de neutralidad tecnológica, aquella no debe cuestionar la utilización de otras soluciones tecnológicas, siempre que aquellas cumplan lo relativo a la efectividad de las comunicaciones y la

conectividad de las señales, en línea con lo recogido en el PRD y la Resolución de la DGT de referencia.