

EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS EN EL INFORME RELATIVO A LAS AYUDAS CONCEDIDAS MEDIANTE EL PLAN MOVES III (PRO/CNMC/003/21)

[EI/03/2023](#)

I. INTRODUCCIÓN

La CNMC, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, emitió un informe ([PRO/CNMC/003/21](#)) en abril de 2022 para proponer cambios en la normativa que regula el Plan MOVES III, destinado a fomentar la adquisición de vehículos eléctricos y la implantación de la infraestructura necesaria para su recarga. El Real Decreto 266/2021 por el que se aprueba el Plan MOVES III define el marco general del programa para su posterior desarrollo por las comunidades y ciudades autónomas. Los programas autonómicos, que se financian con los fondos [Next Generation de la Unión Europea](#), están dotados con una cuantía inicial conjunta de 400 millones de euros (ampliables).

La actuación está relacionada con la industria del vehículo ecológico, que tiene una gran trascendencia para España. Por un lado, los automóviles eléctricos e híbridos son menos contaminantes que aquellos que usan combustibles fósiles para su propulsión, lo cual contribuye al cumplimiento de los objetivos medioambientales expresados en varios compromisos tanto a nivel nacional como internacional. Por otro lado, la industria del automóvil tiene un gran peso dentro de la economía, siendo España el segundo productor de vehículos a nivel europeo y el octavo a nivel mundial (Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones -ANFAC-, 2022).

El Real Decreto 266/2021 contempla dos programas de ayudas:

- Programa de incentivos 1: destinado a la adquisición de vehículos eléctricos. Ha sido comunicado a la Comisión Europea como ayuda exenta (SA.62820). Incluye la compra de turismos, motos, furgonetas y cuadriciclos completamente eléctricos, de pila de combustible o híbridos enchufables¹. Sin perjuicio de que, para cierto tipo de destinatarios, el Real Decreto considere que se aplica la normativa de ayuda de minimis².

¹ A lo largo del presente estudio se hará referencia a los vehículos contemplados en el programa de incentivos 1 como vehículos ecológicos.

² La regla de minimis es un principio de la política de competencia de la UE aplicado a ayudas estatales, recogido en el [Reglamento 1407/2013](#). Considera que las pequeñas cantidades de ayudas estatales no tienen repercusión en el mercado interior. Se refiere a aquellas ayudas que se conceden a una única empresa durante un cierto espacio de tiempo, y son especialmente útiles

- Programa de incentivos 2: destinado a la implantación de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos. Ha sido comunicado a la Comisión Europea como ayuda exenta (SA.62821). La infraestructura de recarga de vehículos eléctricos podrá ser tanto de acceso público como de uso privado. Además, en el caso de comunidades de propietarios, serán también elegibles las canalizaciones necesarias para disponer de la preinstalación eléctrica y de servicio de comunicaciones para dotar de recarga inteligente a la recarga vinculada de vehículo eléctrico. Sin perjuicio de que, para cierto tipo de destinatarios, el Real Decreto considere que se aplica la normativa de ayuda de minimis.

En el diseño de estos programas, diez CC.AA. imponían requisitos de oferta, conforme a los cuales la compraventa del vehículo debía producirse en un concesionario situado en el territorio de la comunidad autónoma cuya ayuda se solicita³. Este requisito fragmenta el mercado nacional y limita la competencia en la distribución de vehículos ecológicos, ya que los compradores pierden incentivos para comprar los vehículos fuera de la comunidad autónoma donde residen. En el informe PRO/CNMC/003/21, la CNMC recomienda a las CC.AA. evitar las exigencias territoriales sobre los intermediarios de las ayudas del Plan MOVES III a la compra de vehículos ecológicos, y permitir la tramitación de la ayuda directamente por parte de los compradores ante las Administraciones correspondientes, sin tener que tramitar el expediente a través del concesionario.

En el presente estudio de evaluación de impacto se analiza el grado de cumplimiento y el impacto en la economía de las recomendaciones del informe PRO/CNMC/003/21, empleando la metodología elaborada por KPMG y VVA en el proyecto de análisis ex post de actuaciones de promoción de la competencia y unidad de mercado ([EI/01/21](#)), financiado por la Unión Europea a través del Instrumento de Apoyo Técnico.

La CNMC tiene el compromiso de analizar de forma ex post las actuaciones de promoción de la competencia realizando, en concreto, un análisis del grado de cumplimiento de las recomendaciones de promoción de la competencia y del potencial impacto de actuaciones previamente seleccionadas, tal y como se establece en la Línea Estratégica 7 del Plan de Actuaciones de 2023.

para las PYMES. No pueden superar una cantidad fija determinada (a partir del 1 de enero de 2024 será de 300.000 euros durante 3 años – [Reglamento \(UE\) 2023/2831](#)), y no necesitan ser notificadas a la Comisión para su aprobación. Es importante destacar que la regla de minimis no se aplica a todas las formas de ayuda estatal (por ejemplo, no aplica en el sector del transporte de mercancías por carretera o a las ayudas condicionadas a la utilización de productos nacionales en lugar de importados).

³ Estas CC.AA. son: Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco.

II. EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN

II.1. RELEVANCIA

De cara a evaluar la actuación, es importante analizar la **relevancia del sector del automóvil**, afectado por las ayudas descritas anteriormente.

Dentro de este sector, es importante diferenciar distintas actividades o subsectores en las que se centrará esta evaluación: la fabricación de vehículos de motor (código 29 del CNAE), y la venta y reparación de vehículos de motor (código 45 del CNAE), subsector que se ve directamente afectado por las medidas del Plan MOVES III. Sin embargo, si se consideran todos los efectos indirectos (distribución, seguros, entidades financieras, etc.), el sector del automóvil tiene una gran importancia para la economía española ya que supone alrededor del 10% del PIB (ANFAC, 2022), siendo España el segundo principal productor de Europa, por detrás de Alemania (Montoriol, J. y Díaz, S., 2021). Sin embargo, durante los últimos años, se han experimentado algunos hechos que han tenido un impacto negativo en el sector, como la pandemia del Covid-19, la guerra de Ucrania o el aumento de la inflación, que han generado importantes cuellos de botella en el comercio internacional, afectando al sector del automóvil (problemas de abastecimiento en las cadenas de valor, escasez de microchips).

A pesar de esto, y según los datos del informe anual de ANFAC (2022), la facturación de fabricantes de automóviles en 2022 superó los 70.000 millones de euros (lo que supuso un aumento del 16% respecto al año anterior), y un resultado neto de más de 765 millones de euros⁴. En cuanto a la distribución, de acuerdo con el informe sectorial de DBK, en 2020 (último año del que se disponen datos) la facturación total de las empresas de distribución de automóviles (concesionarios) en España superó los 25.800 millones de euros, año en el que se experimentaron los efectos negativos de la pandemia que tuvo un gran impacto en el sector.

Respecto a la estructura empresarial del sector del automóvil, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2022 operaban en España más de 76.400 empresas, de las cuales 1.650 son empresas fabricantes, 16.650 se dedican a la venta de vehículos de motor, 44.600 al mantenimiento y reparación, 9.700 al comercio de repuestos y accesorios, y 3.850 a la venta, reparación y comercio de accesorios de motocicletas.

⁴ Teniendo en cuenta fabricantes y empresas de automóviles asociados a ANFAC.

En cuanto al nivel de empleo, los subsectores de fabricación y de venta y reparación de vehículos a motor de la industria del automóvil representan de manera conjunta en torno al 3% del empleo total de la economía española, con más de 2 millones de ocupados en el año 2022. De estos, el 60% pertenece al sector de distribución y reparación de vehículos de motor, con un salario bruto medio en torno a los 24.400 euros, en comparación con 29.900 euros del sector de fabricación. Se trata de una industria muy atomizada, ya que solo 184 del total de empresas cuentan con más de 200 empleados, lo que supone el 5,8% del total de fabricantes, y el 0,31% del de distribuidores (INE).

Además, existe una gran dispersión geográfica, ya que en cinco CC.AA. (Andalucía, Madrid, Cataluña, la Comunidad Valencia y Galicia) se establecen el 64% del total de empresas fabricantes, que suponen además el 68% de todas las empresas con más de 200 empleados. Estas cinco comunidades también lideran el número de empresas de venta de vehículos de motor, aunque, en este caso, tan solo la Comunidad de Madrid, Cataluña y Andalucía suponen el 71% de las empresas de distribución con más de 200 empleados, de acuerdo con el INE.

Es importante destacar, que en los últimos años **el sector de la distribución de vehículos a motor está experimentando una importante transformación** (García, 2021). Tradicionalmente, el sector de la distribución se regía por contratos de concesión entre las marcas y sus franquiciados o puntos de venta. Hasta el 31 de mayo de 2023, estuvo vigente el Reglamento (UE) 330/2010, que incluía restricciones en acuerdos verticales e impedía a las marcas vender directamente a los consumidores (PWC, 2022). Sin embargo, en mayo de 2022, la Comisión Europea aprobó nuevas normas de competencia aplicables a los acuerdos de distribución, que entraron en vigor el 1 de junio de 2023, y permiten a las marcas vender directamente a los consumidores.

Como resultado, empresas como BMW o Tesla están realizando contratos de agencia, que permiten a las marcas vender directamente a los consumidores (García, 2021). Los concesionarios bajo este contrato ya no compran y revenden los vehículos, si no que actúan como agentes en nombre de las marcas. Estos contratos aumentan el control de las marcas sobre la venta de sus productos, y puede llevar a cambios en la estructura del mercado al reducir el papel que juegan los concesionarios independientes.

No solo está experimentando grandes cambios el subsector de la distribución, sino que toda la industria del automóvil está experimentando una importante transformación marcada por la transición ecológica, donde los vehículos ecológicos juegan un papel fundamental. Si bien la edad media del parque de turismos ha seguido una tendencia creciente, pasando de 8 años en 2007 a 13,5

en 2021, se observa un importante aumento de la penetración del vehículo ecológico, especialmente de vehículos híbridos y eléctricos (ANFAC, 2022). De esta manera, en los últimos cinco años, las cifras de matriculaciones de este tipo de vehículos se han multiplicado por ocho de acuerdo con la Asociación Empresarial para el Desarrollo e Impulso de la Movilidad Eléctrica (AEDIVE, 2022), pasando de 9.552 turismos en 2018, a 79.185 en 2022, lo que supone más de 325.000 vehículos ecológicos en el parque automovilístico. Un aspecto fundamental para fomentar la penetración de los vehículos ecológicos es la instalación de puntos de recarga. Según ANFAC (2023), en el tercer trimestre de 2023 los puntos de recarga de acceso público ascendían a 25.180.

En definitiva, la industria del automóvil tiene un considerable peso en la economía española, donde la distribución de vehículos a motor tiene un papel fundamental. Sin embargo, el contexto de los últimos años ha tenido un importante impacto en la industria, que en la actualidad se ve sometida a una profunda transformación de cara a alcanzar los objetivos climáticos marcados a nivel europeo y nacional. El vehículo ecológico es una pieza clave en la transición ecológica y en el futuro del sector, para lo que se han establecido distintas ayudas como las del Plan MOVES III.

Tabla 1. Resumen de los indicadores de la estructura de mercado, peso económico y mercado de trabajo de la industria del automóvil en España.

Categoría	Indicadores	Fuentes de información	Resultados
Peso económico y estructura del mercado	Facturación del sector	ANFAC, DBK	70.392 millones de euros en 2022 las empresas asociadas a ANFAC; 25.835 millones de euros en 2020 las empresas distribuidoras.
	Resultado neto	ANFAC	767 millones de euros en 2022
	Número de operadores	INE	76.439 empresas en 2022: 1.650 fabricantes, 16.643 distribuidores, 44.612 empresas de mantenimiento y reparación, 9.686 de venta de repuestos y accesorios, y 3.848 de venta, reparación, y comercio de accesorios de motocicletas.
	Concentración geográfica	INE	Andalucía, Cataluña, la Comunidad Autónoma de Madrid, la Comunidad Valenciana y Galicia: 64% empresas de la industria, y 68% del sector de la distribución.
	Antigüedad Parque automovilístico	ANFAC	13,49 años en 2021.
	Número de coches ecológicos en España	AEDIVE	325.675 en 2022.
Mercado de trabajo y empleo	Número de empleados	INE	2.215.800 ocupados en la industria de vehículos de motor; 1.343.000 en la distribución y reparación; 872.800 en la fabricación de vehículos a motor.
	Salario bruto medio	INE	24.400 € el sector de la distribución, 29.900 € el de fabricación.

Fuente: elaboración propia a partir de la metodología elaborada por KPMG y VVA, y de las fuentes indicadas en la columna correspondiente.

Siguiendo la metodología desarrollada por KPMG y VVA, una vez analizada la relevancia del sector, se analiza a continuación **la relevancia de la actuación de la CNMC (PRO/CNMC/003/21)**. Para ello, se propone la identificación de los fallos del mercado que se abordan con la propuesta normativa, siguiendo la clasificación de la OCDE en su Guía de Evaluación de la Competencia (2019).

El artículo 12 del Real Decreto 266/2021 establece que las comunidades y ciudades autónomas especificarán los destinatarios últimos a los que irá dirigida cada una de las actuaciones de sus respectivas convocatorias. Asimismo, “podrán establecer requisitos adicionales a cumplir por los destinatarios últimos, relacionados con su residencia fiscal o con la necesidad de contar con establecimientos permanentes en la comunidad o ciudades de Ceuta y Melilla

convocante de las ayudas”. En este sentido, las comunidades autónomas han establecido requisitos adicionales que pueden afectar tanto al comprador (en especial cuando es persona física sin actividad económica), como al punto de venta. Adicionalmente, algunas convocatorias también exigen que el comprador gestione sus ayudas a través de las entidades adheridas (concesionarios, habitualmente) al programa.

En relación con **la clasificación de los fallos de mercado de la OCDE**, varias comunidades autónomas han introducido una limitación al número de proveedores (grupo A de la clasificación de la OCDE). Este fallo de mercado se observa en varias comunidades que establecieron requisitos de oferta, conforme a los cuales la compraventa del vehículo se debe producir en un concesionario situado en el territorio de la comunidad autónoma cuya ayuda se solicita.

En efecto, en seis CC.AA. (Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia) se exige, con ciertos matices entre ellas, que la compraventa se realice en un concesionario ubicado en el territorio de estas (para más información, véase Anexo II). Por su parte, en Navarra, País Vasco y las Islas Baleares se exige que la actuación subvencionable sea “ejecutada” o “llevada a cabo” en el territorio de la comunidad.

Estas restricciones suponen distintas problemáticas descritas en la guía de la OCDE, resumidas en el Anexo I, en concreto: se garantizan derechos exclusivos a los proveedores de un determinado territorio (problemática “A1”); se establece un proceso de permiso o autorización como requerimiento de la operación (problemática “A2”); se limita la capacidad de algunos proveedores para ofertar un bien o servicio (problemática “A3”); y se crea una barrera geográfica para que las empresas suministren sus bienes y servicios (problemática “A5”).

Estos requisitos, aunque la posibilidad de incluirlos en las convocatorias de los programas autonómicos estaba contemplada en el Real Decreto, favorecen la fragmentación del mercado, la cual debilita la posición del consumidor en la adquisición del vehículo. En ausencia de estos requisitos para poder acceder a las ayudas, los compradores de vehículos tendrían incentivos a comparar ofertas de vendedores de cualquier punto de España. Sin embargo, los requisitos de oferta de las ayudas desincentivan esta comparabilidad, puesto que los consumidores de las regiones afectadas por tales requisitos únicamente podrán beneficiarse de las ayudas si adquieren el vehículo de los concesionarios de su región.

A causa de esta fragmentación del mercado, se derivaría un posible aumento del poder de mercado de los oferentes que obstaculizaría la libre competencia. Este reforzamiento del poder de mercado se puede ver agravado por el hecho de tener

que presentar las solicitudes de ayuda necesariamente a través de las entidades adheridas, sin contemplarse la tramitación de la ayuda de forma independiente. Esta obstaculización de la libre competencia puede trasladarse en forma de un empeoramiento de las condiciones para el consumidor, incluido el precio.

Por otro lado, podría afectar también al esquema de ayudas estatales. Aunque las ayudas analizadas en la propuesta regulatoria cumplen con la legalidad vigente, la exigencia de compra en un determinado territorio condiciona al adquirente en la elección de su establecimiento de compra, distorsionando su decisión de compra, transformándola en una decisión centrada en el conjunto de oferentes que le permiten el acceso a la ayuda, reduciendo el efecto incentivador de las ayudas. De esta manera, no se estarían siguiendo algunas de las recomendaciones que la CNMC ha formulado en los decálogos de ayudas públicas al no promover el efecto incentivador de las ayudas (CNMC, 2021).

Con todo esto, en el informe PRO/CNMC/003/21 la CNMC realiza las siguientes recomendaciones a las CC.AA. que desarrollan los requisitos para la concesión de ayudas a la compra de vehículos del Plan MOVES III:

- No establecer condicionantes territoriales sobre los intermediarios o vendedores a quienes el consumidor puede adquirir el vehículo, de forma que este pueda aprovechar, en toda su extensión, la pluralidad de oferentes existentes, no solo en el mercado presencial sino en el mercado online.
- Permitir la tramitación de la ayuda directamente por los propios beneficiarios.

II.2. EFECTIVIDAD

Una vez analizada la relevancia de la actuación, a continuación, **se analiza su efectividad**, es decir, cómo de efectivo es el informe y su difusión para llegar a sus destinatarios objetivo.

Siguiendo con la metodología propuesta por KPMG y VVA, se ha analizado el alcance sobre el público general a través de las descargas desde la web de la CNMC⁵. En este sentido, hubo 152 descargas del informe de propuesta normativa, lo que supone un alcance superior al de otros informes similares como, por ejemplo, el documento metodológico para la evaluación de ayudas públicas ([PRO/CNMC/001/16](#)) que tuvo 65 descargas, o el análisis de las obligaciones de servicio público para el transporte marítimo de pasajeros y

⁵ No se dispone de información para analizar la divulgación a través de publicaciones en prensa.

vehículos en la línea Ceuta-Algeciras ([PRO/CNMC/002/18](#)), para la que se registraron 47.

Otro factor relevante en cuanto a la divulgación es la repercusión académica. En este sentido, los autores Brindusa Anghel, Iván Auciello y Aitor Lacuesta citan la propuesta regulatoria evaluada en el presente informe en su artículo “Heterogeneidad en el impacto del programa de incentivos a la adquisición de vehículos eléctricos en España” (2022). Estos datos de divulgación están en línea con los de otras propuestas regulatorias si se considera el informe [PRO/CNMC/001/16](#) que ha sido citado en dos ocasiones, o el informe [PRO/CNMC/002/18](#) que no ha sido citado.

II.3. IMPACTO

La última fase del procedimiento de evaluación **analiza el impacto potencial que la actuación puede tener en la economía**. Esta metodología propuesta por las consultoras divide la evaluación del impacto en dos partes bien diferenciadas:

- La evaluación de cumplimiento, donde se analiza el grado de seguimiento de las recomendaciones de la actuación, ofreciendo así información útil para una mejor asignación y priorización de los recursos disponibles. Hay que tener en cuenta que las recomendaciones de la CNMC en sus informes de propuestas regulatorias no son vinculantes, por lo que es potestad del regulador cumplir con dichas recomendaciones.
- La evaluación de efectos, donde se analizan los beneficios potenciales asociados con las recomendaciones emitidas.

En cuanto a **la evaluación de cumplimiento**, en la actualidad existen tres comunidades autónomas que han implementado las recomendaciones de la CNMC.

En primer lugar, la Comunidad Autónoma de Madrid modificó, el 30 de diciembre de 2021, la [Resolución de 15 de julio de 2021](#), de la Fundación de la Energía de la Comunidad de Madrid por la que se convoca la concesión de ayudas a la movilidad eléctrica del Programa MOVES III (años 2021, 2022 y 2023). Esta modificación fue previa a la publicación del PRO/CNMC/003/21, pero se produjo tras la comunicación por parte de la CNMC a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid en la que se recomendaba eliminar los requisitos territoriales de la convocatoria. De esta manera, el organismo decidió eliminar las restricciones de oferta introducidas en la convocatoria anterior, estableciendo que podrán ser concesionarios/puntos de venta las empresas que operen en el Estado español, y no solo a nivel

autonómico. Además, también se permitió que los consumidores formularan directamente la solicitud, atendiendo así a la segunda recomendación de la propuesta normativa.

Por otro lado, una vez publicado el informe de propuesta regulatoria, el 21 de abril de 2022, dos comunidades modificaron sus convocatorias. En Cantabria se dictó la Orden IND/47/2022, de 23 de junio, por la que se modificó la convocatoria del programa de incentivos a la movilidad eléctrica, el Programa MOVES III. En el artículo 1.2 de la citada Orden, se estipuló que podrían ser concesionarios, puntos de venta o empresas de renting adheridas al Programa MOVES III, las empresas autorizadas para la comercialización de vehículos mediante venta o renting que operen en España. No obstante, esta comunidad autónoma no realizó modificaciones para dar cumplimiento a la segunda de las recomendaciones, la referida a que el trámite de solicitud de las ayudas pueda ser independiente y no esté sujeto a la tramitación por parte de una de las entidades colaboradoras adheridas al programa.

Finalmente, el Principado de Asturias aprobó una resolución, el 19 de julio de 2022, por la que se modifica la convocatoria de subvenciones del Plan MOVES III, estableciendo como subvencionables las actuaciones de adquisición de vehículos eléctricos enchufables y de pila de combustible por parte de residentes fiscales en el Principado de Asturias, cuando la compra se realice en un concesionario o punto de venta situado en territorio nacional. En cuanto a la recomendación relacionada con la tramitación, esta comunidad no había establecido restricciones.

Por otro lado, existen siete comunidades autónomas que, si bien han mostrado buena disposición a las recomendaciones de la CNMC, a fecha de redacción de este estudio no han adaptado las convocatorias de las ayudas: Castilla y León, Cataluña⁶, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Navarra, País Vasco y Región de Murcia (para más información, véase Anexo II).

Centrándonos en **la evaluación de los efectos**, se pueden calcular los beneficios potenciales sobre la economía en caso de que todas las CC.AA. implementasen las recomendaciones de la CNMC. Los resultados que se

⁶ En el caso de Cataluña, la Autoritat Catalana de la Competència (ACCO) llega a conclusiones similares a las del PRO/CNMC/003/21 en la consulta [CO 260/2022](#) – Criterio de territorialidad de las subvenciones. En concreto, "ACCO recomienda la supresión del requisito de territorialidad presente en la Convocatoria de la Generalitat y que limita las actuaciones subvencionables a la adquisición de vehículos eléctricos en concesionarios o puntos de venta en Cataluña".

presentan a continuación deben ser tomados con cautela, debido a las limitaciones inherentes al análisis. Esta clase de análisis supone construir dos realidades para comparar qué habría pasado al implantar las recomendaciones de la CNMC con la situación opuesta. Este ejercicio requiere efectuar asunciones sobre el comportamiento de los agentes y los mercados y, sobre todo, precisa disponibilidad de datos muy granulares. Se aspira a que las cifras finales del análisis sean aproximaciones razonables al orden de magnitud de los beneficios de la buena regulación.

Las recomendaciones de la CNMC buscan corregir los fallos de mercado antes mencionados. Su impacto puede verse reflejado a través de distintas variables, relacionadas con **la estructura del mercado, la creación de empleo y el nivel de precios.**

En cuanto a los **efectos sobre la estructura del mercado**, la metodología de KPMG y VVA prevé un aumento de la oferta, lo que supone a la vez una mejora del grado de competencia. De esta manera, la metodología prevé, de acuerdo con la literatura económica descrita en el Anexo III, un aumento potencial del 12% en el número de operadores. Tomando esta referencia, al aplicar las recomendaciones de la CNMC, la Comunidad de Madrid podría experimentar un aumento de 346 distribuidores de vehículos de motor (al existir 2.884 en 2022 según el INE), Cantabria de 17 y el Principado de Asturias de 40. El potencial impacto total en el número de distribuidores si se considera el mercado nacional ascendería a 1.997⁷.

Por otro lado, las recomendaciones también tendrían **efectos en el empleo**. La metodología recomienda aplicar un 5% de incremento para el cálculo del impacto potencial. De esta manera, si se considera el número total de empleados en la distribución y reparación de vehículos en España, 1.343.000 en 2022 según el INE, el potencial aumento sería de 67.150 empleados⁸.

En lo que respecta al **impacto en las ventas de vehículos ecológicos**, la metodología propone considerar un aumento del 5% para el cálculo del impacto potencial. De esta manera, considerando los últimos datos disponibles del informe sectorial de DBK de 2021, la facturación total de los distribuidores alcanzó los 25.835 millones de euros en 2020. La facturación que supusieron los vehículos ecológicos este año alcanzó los 5.340 millones de euros, dato aproximado a partir de la cuota que supusieron estos vehículos respecto a las

⁷ Este dato se basa en el número total de distribuidores de vehículos de motor, dado que no se dispone de datos concretos de distribuidores de vehículos ecológicos.

⁸ No existe disponibilidad de datos desagregados por Comunidad Autónoma.

matriculaciones totales en 2020 (Faconauto, 2021). Esto llevaría a un aumento potencial de 267 millones de euros (se trataría de un mínimo si tenemos en cuenta el efecto negativo que tuvo la pandemia en este sector). De la misma manera, existiría un potencial aumento de los vehículos ecológicos matriculados en 3.959 unidades, si se consideran los 79.185 que según AEDIVE fueron matriculados en 2022.

En último lugar, es posible analizar el potencial impacto que tienen estas recomendaciones en los **precios de venta de vehículos ecológicos**. La metodología de KPMG y VVA propone una reducción del 5%. De esta manera, de acuerdo con una comparación de varios modelos de vehículos con etiqueta medioambiental Cero Emisiones cuyo precio sin IVA es inferior a 45.000 euros⁹, el precio medio de venta es de 38.446 euros, y el de vehículos con etiqueta medioambiental ECO, de 31.703 euros (fuente: comparador de precios de El Español). Con esto, la potencial reducción de precio de venta de estos vehículos alcanzaría los 1.922 euros por vehículo con etiquetado cero, y 1.585 euros en el caso de etiquetado eco, con el consiguiente efecto positivo en el bienestar del consumidor.

No obstante, como se ha indicado anteriormente, es importante tener en cuenta la transformación del modelo de negocio que está experimentando el subsector de la distribución de vehículos (que tradicionalmente ha operado a través de contratos de concesión y actualmente también puede realizar venta directa al consumidor), y que podría tener efectos en los indicadores analizados en este apartado.

⁹ Se toma este precio de referencia ya que sólo las compras de vehículos ecológicos con un precio menor a 45.000 euros sin IVA son susceptibles de beneficiarse de las ayudas del Plan MOVES III.

Tabla 2. Resumen del impacto potencial de las recomendaciones de la CNMC en la estructura del mercado, el mercado laboral, y el nivel de precios del sector de la distribución del vehículo ecológico

Indicador	Parámetros para el análisis de impacto		Resultado
	Referidos en la literatura	Valor recomendado	
Incremento potencial en el número de operadores	12%	12%	La Comunidad de Madrid podría experimentar un aumento de 346 distribuidores, Cantabria de 17, y el Principado de Asturias de 40. El potencial impacto en el número de distribuidores de vehículos de motor a nivel nacional sería de 1.997 operadores.
Incremento potencial en la facturación y en la producción	4% - 11%	5%	La facturación de los distribuidores de vehículos ecológicos podría aumentar 267 millones de euros, y los vehículos con distintivo cero adicionalmente matriculados podrían ascender a 3.959.
Incremento potencial en el empleo	1% - 12%	5%	El sector de la distribución de vehículos de motor podría experimentar un potencial aumento de 67.150 empleados a nivel nacional.
Potencial reducción del precio de venta al consumidor	3% - 35%	5%	La potencial reducción de precio de venta de los vehículos con etiqueta Cero Emisiones alcanzaría los 1.922 euros por vehículo, y los 1.585 euros para los vehículos ECO.

Fuente: elaboración propia a partir de la metodología elaborada por KPMG y VVA.

La propuesta regulatoria analizada hace referencia al segmento de la distribución de vehículos ecológicos. Sin embargo, aparte de los beneficios potenciales sobre este sector específico, existen **otros efectos potenciales sobre la economía en general**.

Los desafíos a los que se enfrenta el análisis cuantitativo del impacto surgen con una elevada intensidad cuando se consideran los efectos sobre otros mercados de la economía, ya que es muy difícil aislar y cuantificar un impacto atribuible de una actuación en el conjunto de esta. Por ello, la metodología propuesta por KPMG y VVA señala que este paso solo podrá llevarse a cabo cuando la recomendación se implemente total o, al menos, parcialmente, que es cuando la recomendación tiene un impacto claro y significativo en el mercado específico, y cuando dicho mercado tiene un peso significativo en la economía en general.

En el caso analizado, como se ha puesto de manifiesto, hay tres CC.AA. que han seguido las recomendaciones de la CNMC. La eliminación de los requisitos explicados anteriormente derivaría en el aumento de oferta (afectando a la producción y a la distribución de vehículos ecológicos) y de posibilidades de elección de los consumidores, reduciendo el nivel de precios, fomentando el empleo del sector y estimulando la inversión y la innovación. Debido al efecto arrastre, es de esperar que se produzca un impacto positivo sobre otros mercados de la economía, como, por ejemplo, sobre el de la fabricación de vehículos ecológicos y de motores de combustión, sus componentes y el sector de los hidrocarburos (como bienes sustitutivos del vehículo ecológico), la industria auxiliar del automóvil, el mercado de seguros, los servicios financieros, o la instalación de puntos de recarga (subvencionada también a través del Real Decreto 266/2021). No obstante, debido a la falta de disponibilidad de datos y la complejidad del análisis, no es posible realizar un estudio más detallado¹⁰.

III. CONCLUSIONES

El informe de propuesta regulatoria PRO/CNMC/003/21 analiza los efectos sobre la competencia de las ayudas otorgadas por las comunidades autónomas dentro del Plan MOVES III, regulado en el Real Decreto 266/2021. Este análisis es relevante debido a que el sector de la automoción es de una gran trascendencia en la economía española, por su peso en el PIB y por su interacción con otros objetivos y políticas, especialmente la medioambiental.

El informe PRO/CNMC/003/21 concluía constatando la existencia de restricciones de oferta en algunas comunidades autónomas al establecer que, para acceder a las ayudas del programa, la adquisición del vehículo debía producirse en un concesionario que contara con un establecimiento situado en la región, gestionando el concesionario la solicitud de la ayuda. Este tipo de requisitos restringen la competencia y suponen una reducción en el bienestar del consumidor, sin conseguir un mejor cumplimiento del objetivo último del programa, la transición ecológica. Por ello, la CNMC recomendaba en su informe eliminar esos condicionantes territoriales y permitir la tramitación de la subvención de manera directa por parte de los beneficiarios.

En el presente estudio se ha evaluado el impacto de las recomendaciones del informe de la CNMC, utilizando para ello la metodología elaborada por KPMG y VVA en el proyecto de análisis ex post de actuaciones de promoción de la

¹⁰ Los últimos datos disponibles de las tablas input-output se refieren al año 2020.

competencia y unidad de mercado ([EI/01/21](#)), financiado por la Unión Europea a través del Instrumento de Apoyo Técnico.

El informe PRO/CNMC/003/21 guarda coherencia con recomendaciones previas de la CNMC relacionadas con otros informes sobre ayudas públicas, experimentando un alcance y una difusión similar.

Existen tres comunidades autónomas que han implementado las recomendaciones emitidas por la CNMC (Madrid, Cantabria y Asturias), sin perjuicio de ciertos ajustes interpretativos realizados en alguna otra comunidad autónoma que van en la línea de las recomendaciones del informe.

Según la metodología empleada, la implementación de dichas recomendaciones para favorecer la competencia por parte de todas las CC.AA. podría suponer en el mercado de la distribución de vehículos a motor en España un incremento potencial de 67.150 empleados, 1.997 distribuidores, más de 267 millones de euros en la facturación de los distribuidores de vehículos ecológicos, la matriculación adicional de 3.959 vehículos ecológicos, y una potencial reducción del precio de 1.922 euros por vehículo con etiqueta Cero Emisiones y de 1.585 euros por vehículo con etiqueta ECO. Además de estos efectos sobre el mercado específico del vehículo ecológico, existe un potencial impacto sobre otros sectores de la economía general (fabricación de vehículos a motor, industria auxiliar del automóvil, mercado de seguros, servicios financieros, o la instalación de puntos de recarga, entre otros), aunque debido a la falta de disponibilidad de datos no ha sido posible estimarlo.

En definitiva, en el presente estudio se pone de manifiesto cómo una regulación económica eficiente, que favorezca la competencia efectiva eliminando las restricciones de oferta incorporadas por algunas CC.AA. en las convocatorias del Plan MOVES III, conduce a menores precios y mayor variedad de oferentes, incentiva la innovación, estimula la inversión, y favorece la creación de empleo. Dicho efecto positivo sobre el sector del vehículo ecológico en España y sobre la economía general se verá aumentado a medida que haya más comunidades autónomas que sigan las recomendaciones de la CNMC del informe PRO/CNMC/003/21.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **AEDIVE** (2023). Anuario 2022-2023 de la Movilidad Eléctrica. Disponible [aquí](#).
- **ANFAC** (2023). Barómetro de la electromovilidad. Tercer trimestre de 2023. Disponible [aquí](#).
- **ANFAC** (2022). Informe Anual 2022. Disponible [aquí](#).
- **Anghel, B.; Auciello, I.; Lacuesta, A.** (2022). Heterogeneidad en el impacto del programa de incentivos a la adquisición de vehículos eléctricos en España. Banco de España. Boletín Económico 4/2022, octubre 2022. Disponible [aquí](#).
- **Berenguer, L.** (2010). “El derecho de la competencia en un marco de crisis global”. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche, volumen I, número 6, marzo 2010. ISSN: 1886-6611. Disponible [aquí](#).
- **CNMC** (2021). Recomendaciones a los poderes públicos para fomentar la competencia como motor de la recuperación económica. Disponible [aquí](#).
- **DBK** (2021). Observatorio Sectorial 2021.
- **El Español**. Comparador de precios. Disponible [aquí](#) para etiqueta Cero Emisiones, y [aquí](#) para etiqueta ECO.
- **Faconauto** (2021). Memoria de actividades. Disponible [aquí](#).
- **García, F** (2021). Las marcas venderán los coches de forma directa. Disponible [aquí](#).
- **KPMG y VVA** (2022). Impacto de la promoción de la competencia y las reformas de la unidad de mercado en España. Manual - Metodología para la evaluación de actos de promoción de la competencia de la CNMC. Disponible [aquí](#).
- **Montoriol, J.; Díaz, S.** (2021). “El sector del automóvil en España: estratégico y en transformación”. CaixaBank Research, julio 2021. Disponible [aquí](#).
- **OECD** (2019). Guía de Evaluación de la Competencia: Volumen 1 (principios), Volumen 2 (guía) and Volumen 3 (manual operacional). Disponible [aquí](#).
- **PWC** (2022). Nuevas normas de competencia aplicables a los acuerdos de distribución. Periscopio Fiscal y Legal. Disponible [aquí](#).

Fuentes estadísticas:

- Instituto Nacional de Estadística:
 - Encuesta Anual de Servicios (CNAE-2009).
 - Estadística estructural de empresas sector servicios.
 - Explotación estadística del directorio central de empresas (DIRCE).
 - Encuesta de Población Activa.

**ANEXO I: LISTADO DE FALLOS DE MERCADO DE LA GUÍA DE
EVALUACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA OCDE**

Fallos de mercado OCDE	Problema específico
A. Limitación del número o rango de proveedores.	A1. Garantiza derechos exclusivos para un proveedor para suministrar bienes o servicios.
	A2. Establece un proceso de licencia, permiso o autorización como requerimiento de la operación.
	A3. Limita la capacidad de algunos proveedores para ofertar un bien o servicio.
	A4. Incrementa significativamente el coste de entrada o salida para un proveedor.
	A5. Crea una barrera geográfica para que empresas suministren bienes, servicios o mano de obra o inviertan capital.
B. Limitación de la capacidad de los proveedores para competir.	B1. Limita la capacidad del vendedor para fijar precios de bienes o servicios.
	B2. Limita la libertad de los proveedores para anunciar o introducir en el mercado sus bienes o servicios
	B3. Fija estándares para la calidad del producto que proporciona una ventaja a algunos proveedores sobre otros o están por encima del nivel que algunos consumidores bien informados elegirían
	B4. Incrementos significativos en costes de producción para algunos proveedores en relación con otros (especialmente por un trato diferencial a aquellos que están dentro respecto a nuevos entrantes).
C. Reducción de los incentivos de los proveedores para competir	C1. Crea un régimen autorregulatorio o co-regulatorio.
	C2. Requiere o fomenta publicación de la información sobre la producción, precio, ventas o costes de proveedores.
	C3. Exime la actividad de una industria particular o grupo de proveedores, de la operación de ley de la competencia general.
D. Limitación de las opciones e información disponible para clientes.	D1. Desarrollo regulatorio insuficiente para garantizar la seguridad y protección de consumidores y usuarios
	D2. Reduce la movilidad de consumidores entre proveedores de bienes o servicios por el incremento de costes implícitos o explícitos derivados del cambio de proveedores.
	D3. Fundamentalmente cambia información requerida por los compradores para realizar compras efectivas.

Fuente: OCDE (2019).

ANEXO II: REQUISITOS DE OFERTA EN LAS AYUDAS A LA ADQUISICIÓN DE VEHÍCULOS ECOLÓGICOS DEL PLAN MOVES III

Asturias

La convocatoria está recogida en la Resolución de 29 de julio de 2021. El artículo 4.3 establecía “Para que las actuaciones a que se hace referencia en el apartado anterior resulten subvencionables, es necesario que se realicen en el territorio del Principado de Asturias, es decir que la adquisición de los vehículos se realice en un concesionario o punto de venta localizado en territorio asturiano.” La continuación de este artículo indicaba situaciones específicas en las que se podría evitar esta limitación. Por ejemplo, si el fabricante del vehículo no contaba con concesionarios en el Principado, o si, a pesar de existir concesionarios en el Principado de Asturias, había una variación en el precio de más del 10% del valor del subsidio correspondiente para un mismo modelo, versión y equipamiento del vehículo.

Cantabria

El artículo 10.1 de la Orden IND/52/2021 establecía que “Podrán ser concesionarios/ puntos de venta/empresas de renting adheridas al Programa MOVES III, las empresas autorizadas para la comercialización de vehículos mediante venta o renting que tengan su domicilio, sede social o establecimiento en la Comunidad de Cantabria”.

Castilla y León

La Orden de 9 de julio de 2021 por la Consejería de Economía y Hacienda establece que los participantes en esta convocatoria ya sean concesionarios o puntos de venta, deben tener un establecimiento físico dentro de la región.

Cataluña

La Resolución ACC/2914/2021 pone de manifiesto que los concesionarios o puntos de venta de vehículos, especialmente eléctricos, deben estar ubicados en Cataluña. Sin embargo, se permite una excepción en casos donde el vehículo deseado solo esté disponible para compra en línea o no se encuentre en ningún concesionario local. A pesar de esta flexibilidad, la normativa general prioriza la territorialidad en la concesión de ayudas.

Comunidad Valenciana

la Resolución de 14 de julio de 2020, establece que los concesionarios o puntos de venta que deseen adherirse al Programa MOVES III deben estar ubicados en la Comunidad Valenciana. No obstante, se admite una excepción si el vehículo a adquirir no está disponible en ningún punto de venta local.

Islas Baleares

La Resolución de 28 de junio de 2021 establece que las inversiones o proyectos solicitados en el marco de la convocatoria deben realizarse dentro del ámbito territorial de las Islas Baleares.

Madrid

La Resolución de 15 de julio de 2021 de la Fundación de la Energía de la CAM contemplaba, en su artículo 9.1 que “Podrán ser concesionarios/puntos de venta/empresas de renting, (...) las empresas autorizadas para la comercialización de vehículos mediante venta o renting que operen en la Comunidad de Madrid, entendiéndose como tal, que, al menos tengan un local directamente afecto a la actividad en la Comunidad de Madrid, y que demuestren su interés en participar en el Programa MOVES III”. Adicionalmente, en el artículo 10.6 se estipulaba “para las ayudas a compra de vehículos, deben ser concesionarios/puntos de venta/empresas de renting que estén adheridos al programa; para las ayudas a las instalaciones de recarga, las empresas instaladoras adheridas al programa”.

Murcia

La Orden correspondiente a esta convocatoria establece que las actividades subvencionables deben efectuarse dentro del territorio regional. Sin embargo, se incluye una excepción para la adquisición de ciertos tipos de vehículos eléctricos que no estén disponibles en la Región, permitiendo en estos casos recurrir a otros mercados, incluyendo la compra o arrendamiento a través de contratos telemáticos. A pesar de esta excepción, la norma general impone la territorialidad como criterio principal para la concesión de la ayuda.

Navarra

La Resolución 51E/2021 de Navarra establece que los beneficiarios de esta convocatoria deben tener su residencia fiscal en España, pero con una condición específica: las acciones o proyectos subvencionados deben llevarse a cabo dentro del territorio de Navarra.

País Vasco

La convocatoria vino recogida inicialmente en la Resolución de 5 de julio de 2021 del director general del Ente Vasco de la Energía (EVE). La Resolución de 13 de diciembre de 2021 modificó varios preceptos de la convocatoria y se introdujeron restricciones de oferta, concretamente en su artículo 4.1, que en su nueva redacción establece: “Serán actuaciones subvencionables las relacionadas a continuación, ejecutadas en la CAE y siempre que la citada actuación tenga su efecto sobre el consumo de energía o la reducción de la dependencia del petróleo dentro del territorio de la CAE”.

ANEXO III: LISTADO DE PARÁMETROS Y SUS REFERENCIAS PROPUESTOS EN LA METODOLOGÍA DE KPMG Y VVA

Indicador	Parámetros propuestos por KPMG y VVA para el análisis de impacto			Fuente
	Referidos en la literatura	Valor medio	Valor recomendado	
Aumento de los operadores	12%	12%	12%	Kleiner, M. (2006): "Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restriction Competition?" W.E. Upjohn Institute for Employment Research 1-15. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute Press.
Aumento del empleo	1%-12%	7%	5%	Pilat, D. (1997), "Regulation and Performance in the Distribution Sector," OECD Economics Department Working Papers 180, OECD Publishing.
				Burda, M. and P. Weil (2005), "Blue Laws", documento de trabajo, octubre.
				Goos, M. (2004), "Sinking the Blues: The Impact of Shop Closing Hours on Labour and Product Markets", Center for Economic Performance Discussion Paper Series.
				Skuterud, M. (2005), "The Impact of Sunday Shopping on Employment and Hours of Work in the Retail Industry: Evidence from Canada", European Economic Review, 49, 8, 1953– 1978.
				Genakos C. y S. Danchev (2015): "Evaluating the Impact of Sunday Trading Deregulation", Center for Economic Performance Discussion Paper N° 1336, marzo.
				FMI - Fondo Monetario Internacional: Spain: 2003 Article IV Consultation, Country Report.
				Bertrand M. y Kramarz F. (2001): "Does entry regulation hinder job creation? Evidence from the French retail industry." Nber working paper series.
Viviano E. (2006): "Entry regulations and labour market outcomes: Evidence from the Italian retail trade sector". Banca d'Italia (Servizio Studi).				
Aumento de las ventas y la producción	4%-11%	8%	5%	Pilat, D. (1997), "Regulation and Performance in the Distribution Sector," OECD Economics Department Working Papers 180, OECD Publishing. Goos, M. (2004), "Sinking the Blues: The Impact of Shop Closing Hours on Labour and Product Markets", Center for Economic Performance Discussion Paper Series.
Reducción de precios	3%-35%	19%	5%	Bekken, J. T. (2006): "Experiences with Regulatory Changes of the Taxi Industry", 9th Conference on Competition and Ownership in Land Transport, 2006. CNMC: UM/085/15
				Canada Competition Bureau (2015): Modernizing Regulation in the Canadian Taxi Industry, White Paper.
				CEA – Council of Economic Advisers (2015): "Occupational Licensing: A Framework for Policymakers", Department of the Treasury Office of Economic Policy, the Council of Economic Advisers of the President of The United States and the Department of Labor of the Government of the United States.
				Kleiner, M. (2006): "Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restriction Competition?" W.E. Upjohn Institute for Employment Research 1-15. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute Press.

Fuente: KPMG y VVA (2022).