

## **INFORME. ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE GARANTÍA DE UNIDAD DE MERCADO**

### **UM/047/25 RETROQUELADO DE VEHÍCULOS - MURCIA**

#### **CONSEJO. PLENO**

##### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

##### **Vicepresidente**

D. Ángel García Castillejo

##### **Consejeros**

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D<sup>a</sup> María Vidales Picazo

##### **Secretario**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 11 de noviembre de 2025

### **1. ANTECEDENTES**

1. El 24 de octubre de 2025, se informó a la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) sobre la posible existencia de obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).
2. El 27 de octubre de 2025 la SECUM solicitó a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) un informe al amparo del artículo 28.4 de la LGUM.
3. El día 11 de noviembre de 2025 el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

## 2. RESUMEN DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA

4. La Informante detalla en su escrito la contrariedad con la LGUM de la comunicación fechada el 14 de julio de 2025 (expediente 4125RTE05929) remitida por correo electrónico el día 17 de octubre de 2025, por parte del Centro Regional de Industria y Energía de Murcia, en la que se le indicaba que:

*“En respuesta a su solicitud, se le informa que, según el procedimiento 49 Comunicaciones y Solicitudes de Estaciones ITV y Automoción (Retroquelado número bastidor vehículos) establecido en la sede Electrónica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (C.A.R.M.), no se pueden retroquelear vehículos que no estén matriculados en España.*

*No existe procedimiento en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para retroquelear vehículos no matriculados en España.”*

5. En el escrito de reclamación se indica que, en cambio, en otras comunidades autónomas, como Cataluña, Andalucía y Madrid, sí existe un procedimiento específico que permite el retroquelado de vehículos de importación o trasladados desde terceros países.
6. Por ello, a juicio de la informante, el no reconocimiento por parte de la Comunidad de Murcia de que pueda llevarse a cabo la actividad de retroquelado de vehículos matriculados en otros países constituye una restricción injustificada y desproporcionada, contraria al artículo 5 LGUM.

## 3. ANÁLISIS DE LA EXISTENCIA DE OBSTÁCULOS O BARRERAS RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN DE LA LGUM

### 3.1. Inclusión de la actividad en el ámbito de la LGUM

7. Por un lado, la actividad económica consistente en la prestación de servicios de retroquelado de vehículos está comprendida dentro del ámbito del artículo 2 LGUM, pues supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado. La actividad de reparación y mantenimiento de vehículos de motor está prevista en el apartado 95.31 de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2025<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Real Decreto 10/2025, de 14 de enero, por el que se aprueba la Clasificación Nacional de Actividades Económicas 2025 (CNAE-2025). Disponible en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2025/01/14/10/con>.

8. Por otro lado, esta Comisión se ha pronunciado a favor de la inclusión en la LGUM de los servicios técnicos a vehículos, y, concretamente, en su informe UM/011/14 de 15 de mayo de 2014<sup>2</sup> sobre la actividad de cambio de neumáticos.

### **3.2. Valoración sobre la existencia de obstáculos o barreras**

9. El art. 5 de la LGUM establece que cuando las autoridades “establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009”, manifestándose también que “cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”.
10. En la sede electrónica de la Región de Murcia<sup>3</sup>, y bajo la referencia 49, figuran los trámites relativos a las “Solicitudes de Retroquelado del número de bastidor de un vehículo matriculado en España”. Por tanto, es cierto que dicha Comunidad autónoma restringe la realización de actividades de retroquelado de bastidor a que su objeto sean “vehículos matriculados en España”
11. Por un lado, con relación al citado trámite 49, la Región de Murcia declara aplicar el Real Decreto 866/2010, de 2 de julio, por el que se regula la tramitación de las reformas de vehículos (RD 866/2010), cuyo artículo 1<sup>4</sup> señala que:
- Constituye el objeto de este real decreto la regulación del procedimiento para la realización y tramitación de las reformas efectuadas en vehículos después de su matriculación definitiva en España con el fin de garantizar que tras la reforma se siguen cumpliendo los requisitos técnicos exigidos para su circulación.*
12. Como puede observarse, la regulación vigente sobre reformas se refiere únicamente a los vehículos matriculados definitivamente en España y no a los que cuentan con matrículas de otros Estados. Debe recordarse que no existe

---

<sup>2</sup> Publicado el 19 de mayo de 2014 en el siguiente enlace:

<https://www.cnmc.es/expedientes/um01114>

<sup>3</sup> Véase en el siguiente enlace:

[https://sede.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=49&IDTIPO=240&RASTRO=c\\$m40288](https://sede.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=49&IDTIPO=240&RASTRO=c$m40288).

<sup>4</sup> Y el artículo 2.2 del RD 866/2010 añade que: *Este real decreto no se aplicará a los vehículos antes de su matriculación definitiva. Las modificaciones efectuadas en los vehículos antes de su matriculación definitiva deberán estar incluidas en la homologación de tipo o tramitarse a través del procedimiento de homologación individual.*

una normativa europea sobre matriculación de vehículos, debiéndose matricular por norma general en el país donde se tenga la residencia habitual<sup>5</sup>.

13. Por otro lado, dentro de las reformas tipificadas en el Anexo RD 866/2010 se hallan las que afectan a la identificación del propio vehículo (apartado 1 del Anexo). Y, precisamente, el retroquelado del bastidor del vehículo puede afectar a su identificación. Ello se desprende del preámbulo del Reglamento General de Vehículos (RGV)<sup>6</sup>, donde se dice que *“los vehículos son bienes muebles fácilmente identificables a través de sus placas de matrícula y el número del bastidor o de la estructura autoportante”*. Y también se deriva del artículo 8.1.a) del RGV, en el que se señala que *“a efectos de identificación, todo vehículo matriculado o puesto en circulación deberá llevar, de acuerdo con lo que se determine en la reglamentación que se recoge en el anexo I, en forma fácilmente legible, y de manera que sea difícil su modificación, además de las placas e inscripciones reglamentarias: a) Un número de identificación, grabado, troquelado o inscrito de forma indeleble en el bastidor o estructura autoportante”*.
14. Precisamente, para cambiar la identidad de vehículos sustraídos, una de las prácticas habituales es el retroquelado de su bastidor. Así lo ha reconocido el Tribunal Supremo en distintas sentencias, entre otras, en la Sentencia número 234/2001 de 03 de mayo de 2001 (RC 19/2000)<sup>7</sup>. Y dos de las razones imperiosas de interés general<sup>8</sup> que justifican la imposición de restricciones a la actividad económica son el mantenimiento del *“orden público”* y la *“lucha contra*

---

<sup>5</sup> [https://europa.eu/youreurope/citizens/vehicles/registration/formalities/index\\_es.htm](https://europa.eu/youreurope/citizens/vehicles/registration/formalities/index_es.htm).

<sup>6</sup> Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos.

<sup>7</sup> En sus Antecedentes se dice que: *Una vez en su poder, los vehículos eran llevados a la vivienda de Sant Vicenç de Montalt, que disponía de garaje, y allí, se procedía a borrar con una muela abrasiva los números identificación del vehículo, números de motor y bastidor de éste, y, con diferentes troqueles se retroquelaban, sustituyéndoles tales números por otros correspondientes a vehículos de la misma marca y modelo, al tiempo que se les sustituía los bombines de las cerraduras y se les reparaban los desperfectos ocasionados en la sustracción. Y en el Fundamento Tercero el Supremo acepta la prueba de cargo de la sentencia recurrida declarando que: Señala la Sentencia que bajo tal cobertura e infraestructura y por constituir ello la finalidad que tenían preestablecida y en cumplimiento de la misma, teniendo cada uno de ellos específicas funciones asignadas, activamente colaboraron en la sustracción de vehículos, cuya identificación borraban, confeccionando nueva documentación para circular, y sacándolos seguidamente de España para transportarlos hasta Rusia donde eran vendidos.*

<sup>8</sup> Véase artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en relación con el artículo 5 LGUM.

*el fraude*". Así lo ha reconocido la SECUM en sus informes 26/25009 de 14 de marzo de 2025<sup>9</sup> y 26/25026 de 30 de septiembre de 2025<sup>10</sup>.

15. No obstante, también debe analizarse, en este **caso concreto**, si resulta proporcionada la exclusión total del troquelado de bastidor respecto a los vehículos matriculados en otros Estados cuando resulten posibles otras medidas de control o supervisión menos restrictivas.
16. Así, por ejemplo, en el apartado 2.1.3 de la Instrucción 2/2015 de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Junta de Andalucía<sup>11</sup> se establece la siguiente regulación:

*2.1.3. Vehículos trasladados desde terceros países. Si la ausencia del número de identificación se debe a que el vehículo procede de un país donde no existe la práctica de la troquelación del mismo, la inspección es previa a la matriculación y la estación ITV puede identificar el vehículo con garantía suficiente mediante la placa del fabricante y un informe de éste en el que figuren datos que puedan relacionar el número de identificación con otras características del vehículo, el titular deberá realizar el trámite correspondiente a la matriculación según el Manual de Tramitación Administrativa de Inspecciones. Una vez realizado dicho trámite, se procederá a troquelar el número de identificación. También es de aplicación este apartado a los vehículos procedentes originariamente de esos terceros países, pero matriculados en algún Estado miembro del Espacio Económico Europeo.*

17. Y, por su parte, en el apartado I.a.1) de la Circular 01/13, de 12 de marzo, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Comunidad de Madrid<sup>12</sup> se indica que:

---

<sup>9</sup> Véase en el siguiente enlace:

[https://portal.mineco.gob.es/RecursosGum/mineco/economia/gum/casos\\_gum/26-0346%20TRANSPORTE\\_Rotaci%C3%B3n%20taxi%20aeropuerto%20Sevilla.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosGum/mineco/economia/gum/casos_gum/26-0346%20TRANSPORTE_Rotaci%C3%B3n%20taxi%20aeropuerto%20Sevilla.pdf).

<sup>10</sup> Véase en el siguiente enlace:

[https://portal.mineco.gob.es/RecursosGum/mineco/economia/gum/casos\\_gum/26-0354%20TRANSPORTE\\_Modificaci%C3%B3n%20calendario%20taxi%20aeropuerto%20de%20Sevilla.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosGum/mineco/economia/gum/casos_gum/26-0354%20TRANSPORTE_Modificaci%C3%B3n%20calendario%20taxi%20aeropuerto%20de%20Sevilla.pdf).

<sup>11</sup> *Sobre el procedimiento de actuación en la inspección técnica de vehículos ante la ausencia, deterioro, manipulación aparente o no coincidencia del número de identificación del vehículo.* Véase su contenido completo en el siguiente enlace: <https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2021-05/Instrucci%C3%B3n%202-2015%20sobre%20n%C2%BA%20de%20bastidor%20firmada.pdf>.

<sup>12</sup> Define el procedimiento que debe seguirse en la tramitación de los expedientes administrativos para llevar a cabo, en los casos de situación de legalidad del vehículo, la grabación de un nuevo número de bastidor, según el Manual de Reformas de Vehículos, fichas 1.1 y 1.2., por las Estaciones ITV de la Comunidad de Madrid.

*En el caso de vehículos de importación de los que no existan antecedentes en el Registro de Vehículos correspondiente se aportará la documentación original del país de origen, un informe de la Policía o Guardia Civil sobre la situación de legalidad del vehículo y, en vehículos procedentes de terceros países, documento de liquidación de la aduana (DUA) donde aparezca el número de bastidor.*

*En este caso, se dejará constancia en la Tarjeta de Inspección Técnica que se emita, tanto del número de bastidor original que consta en la documentación aportada en el apartado “número de identificación”, como del nuevo número retroquelado en el vehículo por la estación ITV, según el procedimiento descrito en el apartado 2 y 3 de la presente circular, mediante la correspondiente diligencia.*

18. De las regulaciones andaluza y madrileña anteriormente expuestas se desprende que es posible fijar medidas alternativas de control, tales como la presentación de un informe expedido por el fabricante del vehículo que permita su correcta identificación (Andalucía) o de un informe policial declarando la legalidad del vehículo (Madrid).
19. En virtud de lo expuesto, **se concluye que concurre un obstáculo o barrera** relacionados con la aplicación de la LGUM respecto a la **proporcionalidad** de la restricción impuesta.