

**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE
CONVENIO ENTRE LA JEFATURA CENTRAL DE
TRÁFICO (JCT) Y LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA
DE DESGUACE Y RECICLAJE DEL AUTOMÓVIL
(AEDRA) PARA LA DIGITALIZACIÓN DEL
EXPEDIENTE DE BAJA TELEMÁTICA DE LOS
CENTROS AUTORIZADOS DE TRATAMIENTO
DE VEHÍCULOS**

29/11/2024

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE CONVENIO ENTRE LA JEFATURA CENTRAL DE TRÁFICO Y LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE DESGUACE Y RECICLAJE DEL AUTOMÓVIL (AEDRA) PARA LA DIGITALIZACIÓN DEL EXPEDIENTE DE BAJA TELEMÁTICA DE LOS CENTROS AUTORIZADOS DE TRATAMIENTO DE VEHÍCULOS

Expediente nº: INF/CNMC/183/24

SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 29 de noviembre de 2024

Vista la solicitud de informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior sobre el proyecto de convenio entre la Jefatura Central de Tráfico (JCT) y la asociación española de desguace y reciclaje del automóvil (AEDRA) para la digitalización del expediente de baja telemática de los centros autorizados de tratamiento de vehículos, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 5 de noviembre de 2024, 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](#), la Sala de Competencia acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

La Jefatura Central de Tráfico (JCT) es el organismo autónomo adscrito al Ministerio del Interior responsable de la ejecución de la política vial en España. El artículo 12.1 del Real Decreto 207/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior recoge las siguientes funciones:

[...] e) El desarrollo y el mantenimiento de los registros informáticos y de las bases de datos esenciales para el ejercicio de las funciones del organismo, junto con la ordenación del acceso a los mismos; j) La elaboración de instrucciones sobre vehículos y los procedimientos administrativos relacionados con el Registro de Vehículos, así como facilitar la implantación del vehículo conectado, el desarrollo de la conducción autónoma y el impulso de plataformas tecnológicas para su gestión en el ámbito de las competencias del organismo; q) El diseño de la estrategia y marco de referencia en materia de datos abiertos y reutilización de información en el ámbito del organismo, velando por el cumplimiento de los objetivos nacionales en estos ámbitos y garantizando un marco adecuado de gobernanza con entidades públicas y privadas y ciudadanos.

Además, de acuerdo con lo recogido en el artículo 5.g) 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](#), realiza todas las actuaciones relativas a la retirada de los vehículos de la vía fuera de poblado y la baja temporal o definitiva de la circulación de dichos vehículos.

Por su parte, la Asociación Española de Desguace y Reciclaje del Automóvil (AEDRA) es la asociación de carácter estatal más representativa del sector en España con más de seiscientos centros autorizados de tratamientos de vehículos (CAT) asociados¹. Entre las funciones que desarrollan los CAT² se encuentra, además de la destrucción física del vehículo al final de su vida útil y

¹ [AEDRA](#) es la asociación de carácter estatal más representativa del sector en España y, entre sus fines, se encuentra dar soporte a sus asociados en la modernización y el equipamiento adecuado de las industrias de desguaces y reciclaje de automóviles en España.

² Esto se establece en el artículo 7 del [Real Decreto 265/2021, de 13 de abril, sobre los vehículos al final de su vida útil y por el que se modifica el Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre](#).

su correcto tratamiento medioambiental, la tramitación de la baja administrativa en el Registro de Vehículos³.

Actualmente, el tratamiento de los expedientes de baja administrativa de los vehículos depositados en los CAT se realiza mayormente en formato papel, lo que conlleva, por un lado, elevados costes tanto económicos como materiales de conservación; y, por otro lado, retrasos en los procesos y accesos a dichos expedientes. En 2023 se tramitaron por los CAT en España un total de 848.000 expedientes de bajas de vehículos, haciendo uso de cerca de un mínimo de cinco documentos por baja (unos 4.240.000 de hojas de papel).

La JCT publicó la [Instrucción VEH 2022/20](#) sobre la *Digitalización voluntaria de expedientes de baja definitiva de vehículos tramitados por Centros Autorizados de Tratamiento de Vehículos fuera de uso* que, con el objetivo de sumarse a los objetivos de la digitalización de los expedientes administrativos, indicaba los trámites e información necesaria para hacer una transición del expediente en papel al expediente digital de baja definitiva de vehículos.

Con el propósito de impulsar la digitalización, la JCT y AEDRA desean suscribir el convenio objeto de este informe para la digitalización de los expedientes de tramitación y comunicación de baja definitiva tramitados por los CAT⁴.

Por último, cabe recordar que la CNMC ha realizado informes sobre cuestiones relativas a la conducción y tráfico de vehículos⁵. Además, está en proceso de

³ El Registro de Vehículos es un registro de vehículos matriculados, de carácter puramente administrativo y público para interesados y terceros que tengan interés legítimo y directo, y en el que, entre otros datos, habrán de consignarse las características técnicas de los mismos, así como las vicisitudes que en relación con dichas características o en relación con su titularidad puedan sufrir los vehículos objeto de inscripción a lo largo de toda su vida útil. Entre estas vicisitudes se encuentra la baja definitiva del vehículo en el Registro de Vehículos, regulada en el artículo 35 del [Real Decreto 2822/1998, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos](#).

⁴ La [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) define a los convenios como los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común. Sobre la delimitación del concepto de convenio y bajo la normativa de 2000 es importante la [STS de 18 de febrero de 2004](#) que lo interpreta con carácter restrictivo con el fin de evitar que, por el artificio de acudir a esta figura o por el puro nominalismo, se acaben lesionando los principios de publicidad y concurrencia en la contratación administrativa.

⁵ [IPN/CNMC/032/19](#) – Informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento General de Conductores. [IPN/CNMC/011/20](#) PRD por el que se modifica el Real Decreto 20/2017, de 20 de enero, sobre los vehículos al final de su vida útil y el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos.

elaboración un [Estudio sobre las escuelas de formación para conductores en España](#), con el fin de conocer el nivel de competencia que existe en el sector e identificar posibles mejoras en la regulación.

2. CONTENIDO

La propuesta de convenio contiene once cláusulas y un anexo.

En la **cláusula primera** se define el objeto del convenio, que no es otro sino el fomento de la digitalización voluntaria de los expedientes de baja administrativa por los CAT de vehículos al final de su vida útil. Además, incluye los documentos que conforman el expediente digital de baja administrativa y los sistemas de firmas autorizados.

En la **cláusula segunda** se exponen los compromisos de AEDRA. Entre ellos destacan la puesta disposición de los CAT (asociados o no) de una plataforma que facilite la tramitación digital de los expedientes de baja definitiva de vehículos -y su consulta por la JCT- así como servir como intermediario entre los CAT y la JCT. Además, se compromete a no utilizar los datos recabados de sus competidores y a permitir que cada CAT pueda elegir el proveedor informático que desee en el uso de la plataforma de digitalización de expedientes. Además, se obliga a integrar los expedientes ya registrados en caso de que la JCT desarrolle una plataforma propia.

En la **cláusula tercera** se indican los compromisos de la Jefatura Central de Tráfico. Entre ellos se pueden apuntar la promoción de la digitalización de los expedientes, la colaboración con AEDRA para el fomento, la custodia y consulta de los expedientes generados por los CAT y dar soporte en el posible proceso de integración de la plataforma con la JCT.

La **cláusula cuarta** abarca la eficacia y la vigencia del convenio. Establece el régimen general de inscripción en el Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del Sector Público Estatal (REOICO) y publicación

[IPN/CNMC/012/23](#) Informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores aprobado por el Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre y el Reglamento General de Conductores aprobado por el Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo. [IPN/CNMC/032/23](#) Informe sobre el POM por la que se regula la duración, el contenido y los requisitos de los cursos de conducción segura y eficiente, cuya realización conlleve recuperación o bonificación de puntos. [IPN/CNMC/005/24](#) Informe sobre el Proyecto de Orden Ministerial por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción.

en el Boletín Oficial del Estado, así como un plazo de vigencia de cuatro años con la posibilidad de prórroga por cuatro años más.

La **cláusula quinta** trata sobre la modificación del convenio, que se hará mediante suscripción de una adenda y deberá de seguir los trámites preceptivos previstos en la normativa general para su autorización e inscripción.

En la **cláusula sexta** se hace referencia a la financiación del acuerdo. En ella se refleja que cada parte asumirá sus gastos y por tanto no habrá prestación económica por ninguna de las partes y que no supondrá ningún compromiso económico para la JCT.

En la **cláusula séptima** se presenta la Comisión de Seguimiento del convenio, sus funciones, su composición, funcionamiento y sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa para la resolución de los conflictos que se susciten en la comisión.

La **cláusula octava** trata la confidencialidad y la protección de los datos personales. En términos generales, a las actuaciones derivadas del convenio se le aplicará la normativa europea y española de protección de datos. En particular, destaca la obligación de AEDRA de someterse al control y supervisión que acuerde la JCT, con la finalidad de verificar la correcta obtención y utilización de la información que recabe,

En la **cláusula novena** se abordan las causas de extinción del convenio y las consecuencias de su incumplimiento, que son las ordinarias establecidas por el régimen general de convenios.

La **cláusula décima**, indica la legislación aplicable al convenio y el régimen jurídico del mismo, a saber, el Capítulo VI del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La **cláusula undécima**, aborda las formas de resolución de las discrepancias que puedan surgir en la ejecución del convenio. Será la Comisión de Seguimiento y en última instancia el orden jurisdiccional de lo contencioso-administrativo los competentes para resolver las disconformidades.

Por último, el **Anexo I**, comprende los requisitos para la validación de una plataforma de gestión documental digital de bajas administrativas de vehículos por los CAT. En particular, determina el sistema de firma digital autorizado para la generación de los expedientes electrónicos, así como los requisitos y características que deben garantizarse para que la plataforma de gestión

documental sea considerada apta por la Subdirección Adjunta de Vehículos de la Dirección General de Tráfico.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

Desde esta Comisión se valora muy positivamente el objetivo perseguido con esta iniciativa en la medida en que la transformación digital de las administraciones públicas debe conllevar necesariamente la mejora de los procesos de tramitación administrativa por parte de ciudadanos y empresas.

Para que se desplieguen estos beneficios, las medidas de intervención pública (licencias, autorizaciones...) deben ser también, siempre que sea posible, favorecedoras de la competencia en los mercados. Para ello deviene clave que las decisiones de los poderes públicos que regulan el acceso y ejercicio de las actividades económicas se justifiquen sobre la base de los principios de buena regulación y administración.

Adicionalmente, se recuerda que las consideraciones realizadas en este informe se realizan en ejercicio de la función consultiva que deriva del artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC. Por ello, no condicionan ni vinculan las actuaciones que pudieran realizarse, en su caso, desde una óptica sancionadora respecto a potenciales conductas realizadas por los operadores implicados en el proyecto analizado.

A este respecto, cabe señalar que, si bien se comparte el objetivo, no se puede decir lo mismo del instrumento elegido, sobre la base de los siguientes argumentos:

En primer lugar, porque no ha quedado acreditado por qué, para conseguir el objetivo del fomento de la digitalización de los expedientes de bajas de vehículos, es precisa la firma de un convenio, teniendo en cuenta además que, como ya indica el propio texto del mismo⁶, ya se aprobó por la JCT la Instrucción VEH 2022/29 en la que se detalla el procedimiento para tramitar un expediente electrónico de baja de vehículos por los CAT, así como su custodia. Si fuera necesario realizar algún ajuste en esta Instrucción o en algún otro instrumento regulatorio, sería esa la vía adecuada y no la del convenio.

⁶ Considerando séptimo de la exposición de motivos del convenio.

En este sentido, parece más razonable que en vez de reunir los requisitos para la validación de una plataforma de gestión documental digital de bajas administrativas de vehículos por los CAT en el Anexo I del Convenio, dichas características y funcionalidades sean recogidas en esa u otra Instrucción.

En segundo lugar, porque la utilización de una vía bilateral de intervención en el mercado para utilizar una determinada plataforma electrónica de gestión documental plantea riesgos desde la óptica de la promoción de la competencia en los mercados.

Ello es así porque existen alternativas que presentan una mayor adecuación a los principios de neutralidad competitiva y buena regulación y administración, destacando las siguientes:

- Realizar un ajuste de los instrumentos regulatorios citados más arriba, señalizando los requisitos que deben reunir las plataformas de gestión, sean cuales sean.
- Lanzamiento de una plataforma por parte de la JCT, en su caso a través de procedimientos de licitación pública para contratar a un proveedor independiente que ofrezca este tipo de servicios de digitalización⁷. Esta referencia a una plataforma de la JCT es además una posibilidad que recoge el propio Convenio, señalizando que cuando la JCT disponga de su propia plataforma de gestor documental, AEDRA integrará su plataforma en dicha herramienta⁸, para lo que resulta fundamental que se pueda garantizar la efectiva interoperabilidad entre todas ellas.

Por tanto, las posibles distorsiones sobre la competencia que pueden aparecer por utilizar el convenio son, por un lado, una limitación del acceso al aprovisionamiento de bienes y servicios al sector público, que puede conducir a una menor eficiencia en dicho aprovisionamiento y a la expulsión del mercado de tales operadores alternativos, sobre todo cuando dichas figuras se utilizan de forma amplia, recurrente o sistemática; por otro, la creación de ventajas a favor

⁷ Algunos de los riesgos que se derivan de la utilización de los convenios fueron ya analizados en un documento reciente, la Guía que analiza la [FASE II. Análisis de las alternativas a la contratación pública desde la óptica de promoción de la competencia \(convenios y encargos a medios propios\)](#). Además, el objeto del convenio – el desarrollo y gestión de una plataforma que gestione expedientes administrativos – encaja en los términos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

⁸ Cláusula segunda. Compromisos de AEDRA. Letra g).

de los operadores que suscriben los convenios, que les pueden permitir ser más eficaces que sus rivales en otros mercados, y que también pueden tener un efecto expulsión sobre estos últimos.

Es oportuno señalar además que, a pesar de las advertencias recogidas en el propio convenio para modular ciertos riesgos⁹, la utilización del mismo puede fortalecer la posición competitiva de la asociación mayoritaria en el mercado (por ejemplo, recibiendo ventajas informacionales, pero no solo), tanto por el hecho de que podrá diseñar la plataforma persiguiendo preferentemente los intereses comerciales de sus asociados (discriminando negativamente a los no asociados) como porque puede fomentar la colusión, puesto que la asociación podría tener acceso a información comercialmente sensible de los diferentes CAT, asociados o no.

En resumen, **desde esta Comisión se plantea como más adecuada la posibilidad de acudir a las alternativas regulatorias o de aprovisionamiento señaladas.**

Se recomienda al Ministerio proponente que tenga en cuenta el potencial impacto negativo sobre la competencia y evite por tanto recurrir a la figura del Convenio bilateral.

En cualquier caso, de mantenerse la utilización del convenio, se plantean una serie de recomendaciones que se recogen en el siguiente apartado.

3.2. Observaciones particulares

Sin perjuicio de que, entre los compromisos de AEDRA (cláusula segunda del Convenio) se recogen tanto el relativo a “h) *No utilizar los datos recabados por la plataforma -ya sea de CAT asociados o de CAT no asociados-, de manera que pueda afectar negativamente a la competencia efectiva y el buen funcionamiento de los mercados y a “i) Desarrollar una plataforma que permita la integración de diferentes proveedores de manera que cada CAT pueda seguir teniendo libertad para elegir el proveedor informático a través del cual ejerce su actividad”, se considera relevante por esta Comisión señalar estos otros aspectos.*

3.2.1 Garantizar la no exclusividad

En la medida en que se llegara a firmar un Convenio con la asociación citada, tanto el Convenio que se llegase a firmar como la memoria justificativa, deberían

⁹ Cláusula segunda. Compromisos de AEDRA. Letras a), h) e i).

garantizar la posibilidad de que terceros interesados (CAT o asociaciones) que no estén integrados en dicha asociación pudiesen igualmente firmar convenios de colaboración en condiciones sustancialmente análogas.

3.2.2 Garantizar un acceso a la plataforma en igualdad de condiciones

Se hace necesario asegurar asimismo que el acceso a una eventual plataforma se produzca en condiciones transparentes, justas, razonables y no discriminatorias y, en especial, garantizar que no exista discriminación en precio ni en otras funcionalidades a los no asociados.

3.2.3 Garantizar que ni AEDRA ni los CAT tengan acceso a información comercial sensible

Se debe asegurar que ni la asociación firmante ni los CAT puedan acceder a la información que los centros autorizados enviaran sobre las bajas tramitadas (tanto de los CAT asociados como de los no asociados), incluyendo la relativa al solicitante, número, tipo de vehículo, años de uso, localización del centro, entre otros. Para ello, sería necesario desarrollar sistemas de encriptación punto a punto o similares. Estas salvaguardas en el acceso a la información deberían ser objeto de regulación expresa en el convenio, señalizando las consecuencias de un posible incumplimiento.

De igual modo, sería necesario que la información recabada en la plataforma sea la estrictamente necesaria para realizar las gestiones relativas a la baja del vehículo, evitándose todo posible intercambio de información comercialmente sensible entre los propios centros o entre estos y AEDRA.

3.2.4 Garantizar la neutralidad tecnológica

El punto 1 del Anexo I exige que la plataforma se ejecute "*exclusivamente en servidores remotos alojados en la nube*", lo que incumpliría el principio de neutralidad tecnológica. En términos generales, ya sea sobre esta mención o sobre cualquier otra referencia tecnológica, el convenio debería especificar las necesidades de la JCT (los parámetros de seguridad, accesibilidad, disponibilidad y redundancia que se exigen a la solución tecnológica) y no imponer soluciones tecnológicas concretas.

Además, la JCT debería tener en consideración las dependencias futuras generadas por la solución tecnológica concreta que desarrolle AEDRA, y que puede condicionar las soluciones propias que desarrolle la JCT en un futuro, vincular a la JCT al proveedor de software de nube que escoja AEDRA, o condicionar la disponibilidad de la solución a la colaboración futura con AEDRA más allá de la duración del Convenio.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La CNMC valora muy positivamente el objetivo perseguido con esta iniciativa en la medida en que la transformación digital de las administraciones públicas debe conllevar necesariamente la mejora de los procesos de tramitación administrativa por parte de ciudadanos y empresas.

Si bien se comparte el objetivo, no se puede decir lo mismo del instrumento elegido, porque no ha quedado acreditado por qué, para conseguirlo, es precisa la firma del convenio con AEDRA; y porque la utilización de un convenio plantea riesgos desde la óptica de la promoción de la competencia, como el fortalecimiento de la posición competitiva de los operadores participantes.

Desde esta Comisión se plantea como más adecuada la posibilidad de acudir a las alternativas como instrucciones regulatorias o actuaciones de aprovisionamiento.

Se recomienda al Ministerio proponente que tenga en cuenta el potencial impacto negativo sobre la competencia y evite por tanto recurrir a la figura del Convenio bilateral. Pero si se llegase a la utilización del convenio, se plantean una serie de recomendaciones:

- Garantizar la no exclusividad.
- Garantizar un acceso a la plataforma en igualdad de condiciones.
- Garantizar que ni AEDRA ni los CAT tengan acceso a información comercial sensible.
- Garantizar la neutralidad tecnológica.