COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 28.5.2021
COM(2021) 264 final

INFORME DE LA COMISIÓN

Informe de evaluación de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento (UE) n.º 461/2010 relativo a la exención por categorías en el sector de los vehículos de motor

{SWD(2021) 112 final}

De conformidad con el artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 461/2010, de 27 de mayo de 2010, relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («el Tratado») a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas en el sector de los vehículos de motor[1] (el «Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor»), la Comisión debe examinar la aplicación de este Reglamento y redactar un informe a más tardar el 31 de mayo de 2021.

El artículo 101, apartado 1, del Tratado prohíbe los acuerdos entre empresas y las prácticas concertadas que restringen la competencia, salvo que, de conformidad con el artículo 101, apartado 3, del Tratado, contribuyan a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico, y reserven al mismo tiempo a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante. El Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor establece que, con efecto a partir del 1 de junio de 2013, el Reglamento (UE) n.º 330/2010 de la Comisión, de 20 de abril de 2010, relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas (el «RECAV», Reglamento de exención por categorías para acuerdos verticales) se aplica a los acuerdos relativos a la distribución de vehículos nuevos. En cuanto a los acuerdos relativos a la venta o reventa de recambios para vehículos de motor o a la prestación de servicios de reparación y mantenimiento de vehículos de motor, el artículo 4 del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor establece que el artículo 101, apartado 1, del Tratado no es aplicable, siempre que estos acuerdos cumplan los requisitos para acogerse a una exención en virtud del RECAV y no contengan ninguna de las restricciones especialmente graves[2] que figuran en el artículo 5 del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor.

Esta configuración resultante implica que el presente informe debe evaluar el funcionamiento del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor y de las Directrices suplementarias[3], así como del RECAV y de las Directrices relativas a las restricciones verticales[4] en la medida en que se aplican a la distribución de vehículos de motor nuevos, a la prestación de servicios de reparación y mantenimiento y a la distribución de recambios en la Unión Europea («UE»). Estos cuatro conjuntos de normas se denominan colectivamente «el régimen del Reglamento de exención por

1 DO L 129 de 28.5.2010.

2 Las restricciones especialmente graves son aquellas que, si se incluyen en un acuerdo vertical, conllevan a retirada del beneficio de la exención de todo el acuerdo, por lo que tendría que realizarse una evaluación individual en virtud del artículo 101, apartado 3, del Tratado.

3 Directrices suplementarias relativas a las restricciones verticales incluidas en los acuerdos de venta y reparación de vehículos de motor y de distribución de recambios para vehículos de motor, DO C 138 de 28.5.2010.

4 Directrices relativas a las restricciones verticales, DO C 130 de 19.5.2010.

categorías en el sector de los vehículos de motor» a lo largo del presente informe[5].

El presente informe va acompañado de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión («SWD») y de seis anexos técnicos. El informe no prejuzga la naturaleza o el contenido final de ningún acto que pueda preparar la Comisión tras la publicación del presente informe.

1. Antecedentes de la intervención y fuentes

La decisión de la Comisión sobre la concesión de una exención por categorías para el sector de los vehículos de motor y, en caso afirmativo, en qué forma se realizará debe basarse en los requisitos del artículo 101, apartado 3, del Tratado[6]. El régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor persigue objetivos generales y específicos destinados a garantizar el cumplimiento de los requisitos del artículo 101, apartado 3, del Tratado. Los **objetivos específicos** del régimen son i) proporcionar seguridad jurídica a las partes interesadas del sector de los vehículos de motor en cuanto a qué acuerdos verticales pueden considerarse conformes con el artículo 101 del Tratado; ii) reducir el riesgo de «falsos positivos» (es decir, sobreexención) y «falsos negativos» (es decir, infraexención); iii) proporcionar un marco común de evaluación para las autoridades nacionales de competencia (ANC) y los tribunales nacionales, a fin de garantizar una coherencia en la aplicación del artículo 101 del Tratado; y iv) proteger determinadas formas de competencia en el sector de los vehículos de motor. Estos cuatro objetivos específicos apoyan el **objetivo general**: preservar el efecto disuasorio del artículo 101 del Tratado facilitando la labor de aplicación de la Comisión, las ANC y los tribunales nacionales y ayudar a las empresas a realizar la autoevaluación de sus acuerdos verticales en el sector de los vehículos de motor. Dado que el marco jurídico y fáctico de las normas de competencia es variable, la Comisión debe analizar si el régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor y sus objetivos siguen siendo apropiados en la actualidad, con referencia a los cinco criterios de las Directrices para la mejora de la legislación[7] (es decir, eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia y valor añadido de la UE).

El 3 de diciembre de 2018, la Comisión puso en marcha oficialmente el proceso de evaluación del régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor[8], con vistas a la elaboración del presente informe. La evaluación se basa en una amplia gama de fuentes de información: las actividades de supervisión y

---

5 El RECAV también ha sido objeto de una evaluación (véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión disponible aquí) y actualmente se encuentra en fase de revisión. El RECAV expira el 31 de mayo de 2022, es decir, un año antes que el Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor.

6 El Reglamento n.º 19/65/CEE del Consejo permite que la Comisión aplique, mediante reglamento, el artículo 101, apartado 3, del Tratado a determinados acuerdos verticales y a las prácticas concertadas correspondientes contempladas en el artículo 101, apartado 1, del Tratado para las cuales puede suponerse con suficiente certeza que cumplen las condiciones del artículo 101, apartado 3, del Tratado.

7 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Better Regulation Guidelines», de 7 de julio de 2017, SWD(2017) 350.

8 Véase la sección 4.1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

ejecución de la Comisión en el sector, una consulta pública[9] con las partes interesadas, un estudio de investigación sobre la evolución del sector de los vehículos de motor entre 2007 y 2017, así como dos consultas específicas[10] con las ANC para i) recopilar datos sobre la aplicación por parte de las ANC del régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor y las normas nacionales equivalentes; y ii) recoger sus opiniones sobre el funcionamiento del régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor.

2. Características del sector

2.1. Mercados objeto de evaluación

La industria de los vehículos de motor tiene una compleja cadena de suministro con entidades heterogéneas que coexisten e interactúan a diferentes niveles. En cuanto a la **distribución de vehículos**, los proveedores son los fabricantes de vehículos y sus importadores. En cuanto a la demanda, los actores principales son los particulares y las empresas. Algunas de estas últimas son operadores profesionales de transporte o movilidad, mientras que otras operan en otros sectores, pero utilizan vehículos de motor para transportar mercancías y trabajadores. Con respecto a **la reparación y el mantenimiento**, los proveedores de servicios son los talleres de reparación autorizados (empresas con acuerdos contractuales formales con los proveedores de vehículos de motor) y los talleres de reparación independientes. En cuanto a la demanda, los actores principales son de nuevo los particulares y las empresas. Los **recambios** son suministrados por los proveedores de equipos originales («OES»)[11], ya sea directamente o a través de los fabricantes de vehículos, y por proveedores independientes, que, a diferencia de los OES, no suministran piezas para el montaje de vehículos. Por lo que corresponde a la demanda, los actores principales son los talleres de reparación y, en menor medida, los operadores de flotas y los particulares.

La posibilidad de que un acuerdo concreto pueda beneficiarse de la exención en virtud del régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor depende, entre otras cosas, de la cuota de mercado. Por tanto, la correcta definición de mercado es un factor importante en cualquier evaluación. En algunas circunstancias, se puede definir un mercado de sistemas que incluya los vehículos de motor y los recambios en conjunto, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la vida útil del vehículo de motor, así como las preferencias y el comportamiento de compra de los usuarios[12]. En estos casos, las cuotas de mercado pertinentes serían las del sistema

9 La consulta se desarrolló entre el 12 de octubre de 2020 y el 25 de enero de 2021. Véase el anexo 3 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión para obtener información más detallada.

10 Las consultas se desarrollaron entre el 8 de junio de 2020 y el 16 de enero de 2021. Véase el anexo 3 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión para obtener información más detallada.

11 Estos son los fabricantes de las piezas utilizadas para el montaje inicial del vehículo.

12 Véanse la nota a pie de página n.º 26 de las Directrices suplementarias y el párrafo 56 de la Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia, DO C 372 de 9.12.1997.

completo (multimarca) y no las de la reparación y el mantenimiento y el suministro de recambios.

Durante las consultas que condujeron al presente informe, algunas ANC sugirieron que los mercados de vehículos de motor podrían ser considerados como un sistema de este tipo.

Un factor importante para analizar la fuerza de los vínculos comerciales es si una proporción significativa de compradores hace su elección teniendo en cuenta los costes del ciclo de vida. Otro factor pertinente es la existencia y la posición relativa de las entidades que operan en el mercado de posventa independientemente de los proveedores de los bienes primarios. Sobre la base de la información recopilada durante la evaluación, parece que, al menos en el caso de los turismos, es probable que existan mercados posventa específicos para cada marca, en particular porque i) la mayoría de los compradores son particulares o pequeñas y medianas empresas que adquieren los vehículos de motor y los servicios de posventa por separado; ii) aunque los elementos descubiertos en la investigación muestran que los consumidores utilizan cada vez más internet para investigar antes de comprar un turismo, no demuestran que dichos compradores adapten rápida y sistemáticamente su comportamiento de compra en respuesta a las variaciones de las condiciones del mercado posventa; y iii) existe un marco bien desarrollado de entidades que solo ofrecen productos y servicios de posventa. Este podría no ser el caso de otras categorías de vehículos, donde la mayor presencia de consumidores profesionales podría dar lugar a patrones de compra más complejos.

2.2. Evolución del mercado

Este sector ha experimentado muchos cambios desde la adopción del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor en 2010.

Con respecto a la concentración en el sector, las cuotas de mercado fluctuaron a lo largo del tiempo, lo cual indica una intensa **competencia entre marcas**. Además, aunque la crisis financiera afectó a todo el sector desde 2008, el gasto en investigación y desarrollo («I+D») de los fabricantes de turismos se mantuvo bastante estable[13].

En lo que respecta a los vehículos comerciales ligeros, ningún fabricante tuvo cuotas de mercado especialmente altas durante el período comprendido entre 2007 y 2017, aunque esto puede haber cambiado recientemente, ya que dos grandes fabricantes (FCA y PSA) se han fusionado para crear una nueva empresa llamada Stellantis[14]. Al igual que sucede con los turismos, las cuotas de mercado de los fabricantes de vehículos comerciales ligeros también han fluctuado. No obstante, a diferencia de los turismos, desde que entró en vigor el régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor, el sector de los vehículos comerciales ligeros se ha concentrado más, y todavía más tras la fusión de FCA y PSA. Los sectores de autobuses y camiones

[13] Véanse la sección 5 y el anexo 2 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión para más cifras e información.

[14] M.9730 FCA/PSA.

también están tradicionalmente más concentrados[15]. Ambos han observado algunos cambios en términos de posiciones de mercado. El estudio de investigación muestra que el gasto en I+D ha aumentado a lo largo del período de observación (2007-2017) en el caso de los autobuses y los camiones, lo que podría indicar un cierto grado de competencia.

La **competencia intramarca** no parece haber disminuido significativamente entre 2007 y 2017, al menos en lo que respecta a los turismos. La disminución observada en la densidad de la red agregada para los turismos y el aumento de la concentración del mercado parecen haber sido moderados en general. Además, se han diversificado en cierta medida los sistemas de distribución, aunque de forma limitada y sin cambios significativos en la forma en que se utilizan los distintos sistemas a nivel nacional.

Las estadísticas muestran que el tamaño del mercado de servicios de reparación y mantenimiento aumentó entre 2007 y 2017. También muestran una tendencia a la baja en la densidad de las redes autorizadas, lo que podría deberse a varios factores, en particular el continuo movimiento observado hacia la consolidación de las redes de concesionarios autorizados, o la necesidad de incurrir en mayores inversiones para satisfacer las demandas de las tecnologías digitales y las cadenas de tracción híbridas/eléctricas.

El estudio de investigación indica que los operadores independientes que compiten con los talleres de reparación autorizados en los mercados de reparación y mantenimiento pueden seguir teniendo dificultades para acceder a los insumos que necesitan para reparar los vehículos. Este aspecto puede ser más pertinente con el aumento del uso de tecnologías digitales a bordo y el desarrollo de vehículos impulsados por combustibles alternativos que requieren conocimientos técnicos, herramientas y recambios específicos.

El mercado de suministro de recambios en los Estados miembros seleccionados aumentó casi un 30 % en términos de valor de las ventas entre 2007 y 2017. Durante el mismo período, los fabricantes de piezas registraron un margen de explotación estable, con una media de alrededor del 6-7 %.

3. Consecución de los objetivos[16]

En esta sección se evalúa si los objetivos del régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor se han alcanzado en la práctica y en qué medida dicho régimen ha demostrado ser eficaz o pertinente.

A. Objetivos generales y específicos

El **primer objetivo específico** del régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor es aumentar la seguridad jurídica de las partes

[15] La sección 5 y el anexo 2 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión incluyen un resumen de las cuotas de mercado y de los índices de concentración de los turismos, los vehículos comerciales ligeros, los camiones y los autobuses.

[16] Véanse los anexos 3 y 6 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión para obtener más detalles sobre las opiniones específicas de los participantes en la consulta pública y de las ANC en relación con la consecución de los objetivos del régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor.

interesadas, facilitándoles la autoevaluación exigida por el marco jurídico más amplio en materia de competencia[17].

Las observaciones de las ANC y de los participantes en la consulta pública sugieren que el régimen ha proporcionado un alto grado de seguridad jurídica. En particular, la Comisión ha recibido relativamente pocas preguntas informales[18] sobre cómo deben interpretarse las normas, y ninguna de las denuncias formales que ha recibido en relación con los acuerdos verticales en este sector se debió a un malentendido de las normas sustantivas. No obstante, la evaluación detectó algunas disposiciones que i) pueden beneficiarse de aclaraciones adicionales; ii) pueden ser difíciles de aplicar; o iii) pueden requerir ajustes debido a la reciente evolución del mercado, los nuevos modelos de negocio o las nuevas tecnologías.

El **segundo objetivo específico** del régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor es reducir el riesgo de i) falsos positivos, es decir, la exención de acuerdos de los que no se puede suponer con suficiente certeza que cumplen las condiciones del artículo 101, apartado 3, del Tratado (sobreexención) y ii) falsos negativos, es decir, cuando el acuerdo vertical o la práctica concertada correspondientes quedan excluidos de la exención por categorías a pesar de cumplir las condiciones del artículo 101, apartado 3, del Tratado (infraexención)[19].

Las condiciones que deben cumplir todos los acuerdos son i) el umbral de cuota de mercado[20], por debajo del cual se concede la exención, y ii) la ausencia de restricciones especialmente graves[21], que eliminan el beneficio de la exención por categorías para todo el acuerdo. Las condiciones también incluyen las restricciones excluidas[22], a las que no se aplica la exención por categorías, aunque el resto del acuerdo en el que están contenidas puede seguir estando exento.

Habida cuenta de las opiniones de la mayoría de los participantes en la consulta pública y de las ANC, el umbral actual de cuota de mercado del 30 % parece haber sido adecuado y sigue siendo pertinente en la actualidad. Las prácticas de la Comisión en materia de control apoyan esta opinión. Hasta la fecha, la Comisión no ha detectado ninguna categoría de acuerdos que no puedan beneficiarse de la exención debido a la cuota de mercado de las partes, pero que sean relativamente poco problemáticos en términos de competencia; la identificación de una categoría de este tipo habría sido una indicación de que el umbral se ha fijado demasiado bajo. Tampoco ha encontrado ningún elemento que la haya llevado a considerar la posibilidad de retirar la exención a ningún acuerdo o

17 Véase la sección 6.1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

18 Alrededor del 14 % de las propuestas informales recibidas por la Comisión entre 2010 y 2020 se referían a cuestiones generales sobre la aplicabilidad del régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor.

19 Véase la sección 6.1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

20 Artículo 3 del RECAV.

21 Artículo 4 del RECAV y artículo 5 del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor.

22 Artículo 5 del RECAV.

categoría de acuerdos en el sector de los vehículos de motor, lo que indica que el umbral de exención no se ha fijado demasiado alto.[23]

Teniendo en cuenta las opiniones de los participantes en la consulta pública y de las ANC, las listas de restricciones especialmente graves y excluidas siguen siendo adecuadas. Durante la evaluación, no se ha detectado ninguna cláusula adicional que se debiera haber considerado como condiciones generales de aplicación del Reglamento o como restricciones especialmente graves o excluidas.

El **tercer objetivo específico** del régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor es proporcionar un marco común para la aplicación coherente del artículo 101 del Tratado por parte de las ANC y los tribunales nacionales, habida cuenta de la aplicación descentralizada del artículo 101, apartado 3, del Tratado[24].

La evaluación muestra que el régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor aporta un valor añadido a este respecto, en el sentido de que parece haber aumentado la seguridad jurídica y ser más eficaz en comparación con las orientaciones más generales y fragmentadas a escala nacional, las prácticas en materia de control y la jurisprudencia nacional pertinente para la aplicación del artículo 101 del Tratado al sector de los vehículos de motor. Esta posición es ampliamente apoyada por los participantes en la consulta pública y las ANC, si bien algunas de estas últimas señalan que el carácter técnico de estas disposiciones puede dificultar su comprensión por parte de quienes no son abogados.

El **cuarto objetivo específico** del Reglamento es la protección de determinados aspectos de la competencia en el sector de los vehículos de motor. En su Comunicación[25] de 22 de julio de 2009 («Comunicación de 2009»), la Comisión constató que una serie de objetivos políticos específicos subyacentes al Reglamento (CE) n.º 1400/2002[26] seguían siendo válidos. Estos objetivos se fijaron teniendo en cuenta una serie de cuestiones que, en aquel momento, se consideraron especialmente pertinentes para el sector de los vehículos de motor. Por lo tanto, la evaluación incluye un análisis de si se han cumplido cada uno de esos objetivos y en qué medida han demostrado ser eficaces o necesarios. A continuación, se presenta esta evaluación:

1. *Prevención de la exclusión del mercado de fabricantes de vehículos competidores y salvaguardia de su acceso al mercado*

---

23 El artículo 29, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (DO L 1 de 4.1.2003) concede a la Comisión la facultad de retirar la cobertura de la exención a determinadas categorías de acuerdos si detecta efectos que sean incompatibles con el artículo 101, apartado 3, del Tratado.

24 Al evaluar la eficacia y la pertinencia de este objetivo, la evaluación también ha examinado el valor añadido de la UE del régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor. Para más detalles, véase la sección 6.5 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

25 Comunicación de la Comisión «El futuro marco jurídico en materia de competencia aplicable al sector de los vehículos de motor», 22 de julio de 2009.

26 Reglamento (CE) n.º 1400/2002 de la Comisión, de 31 de julio de 2002, relativo a la aplicación del artículo 81, apartado 3, del Tratado a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas en el sector de los vehículos de motor, DO L 203 de 1.8.2002.

Como explicaba en su Comunicación de 2009, la Comisión consideraba que, en determinadas circunstancias, las restricciones en los acuerdos de distribución —especialmente el uso generalizado de cláusulas de marca única— podían dificultar indebidamente el acceso de los fabricantes de vehículos de motor competidores a los mercados. Por lo tanto, intentó preservar la capacidad de los fabricantes de vehículos de motor competidores para entrar en el mercado o ampliar su presencia.

Especialmente sobre la base de las aportaciones realizadas por las ANC y los participantes en la consulta pública, la evaluación muestra que **este objetivo parece haberse logrado en gran medida**. La competencia entre marcas de turismos nuevos en la UE es fuerte y estable[27]. Además, la información recopilada en el contexto de esta evaluación no ha aportado indicación alguna de que a los fabricantes de turismos les haya resultado especialmente difícil acceder a los mercados de vehículos de motor de la UE, ya sea entrando o ampliando su presencia. Por tanto, parece que, aunque la competencia entre marcas seguirá siendo un objetivo importante para estos mercados, la protección específica del acceso al mercado para los fabricantes de automóviles competidores puede no ser pertinente. En cambio, los sectores de los vehículos comerciales ligeros[28], los camiones y los autobuses han estado tradicionalmente más concentrados, y la competencia entre marcas en estos mercados parece ser más débil[29]. En vista de lo anterior, parece que **este objetivo puede seguir siendo importante para estos segmentos del mercado, pero puede no serlo tanto para los turismos**.

2. Protección de la competencia entre distribuidores de la misma marca

La protección de la competencia intramarca reviste especial importancia cuando la competencia entre marcas es relativamente baja. En su Comunicación de 2009, la Comisión consideró que existía el peligro de que la competencia intramarca se viera socavada, especialmente en un contexto en el que los vehículos nuevos se distribuían a través de concesionarios con modelos de negocio casi idénticos. Por ello, consideró conveniente proteger la competencia de precios entre los distribuidores de una misma marca y fomentar la diversidad de formatos de distribución.

La evaluación, que tiene en cuenta las opiniones de las ANC y de los participantes en la consulta pública, muestra que **este objetivo parece haberse logrado en gran medida**. Sobre la base de las conclusiones del estudio de investigación, la competencia no ha disminuido significativamente entre 2007 y 2017, al menos en lo que respecta a los turismos[30]. Además, aunque la densidad de las redes autorizadas ha seguido

27 Véanse la sección 6.3 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión y la sección 2 de su anexo 2.

28 El sector de los vehículos comerciales ligeros recientemente se ha concentrado más debido a la fusión de FCA y PSA (M.9730 FCA/PSA).

29 La Comisión supervisará estos mercados con especial atención en los próximos meses y años.

30 Véanse las conclusiones del estudio de investigación, la sección 5 y el anexo 2 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

disminuyendo entre 2007 y 2017[31], parece que los consumidores utilizan cada vez más internet para buscar turismos[32], y que esto está ampliando el alcance geográfico de los distribuidores autorizados restantes. Por último, desde 2010, no se ha investigado ningún caso basado en alegaciones de que los proveedores hayan puesto obstáculos a la competencia intramarca[33]. No obstante, la evaluación muestra que la homogeneidad en los formatos de distribución observada antes de 2010 sigue estando presente en los mercados en 2021, y que, en particular, la gran mayoría de los turismos siguen distribuyéndose a través de redes de distribución selectiva cuantitativa[34].

Sobre la base de lo anterior, parece que **este objetivo sigue siendo pertinente para los sectores de los vehículos comerciales ligeros, los camiones y los autobuses**, en los que los niveles de concentración son más elevados y la competencia entre marcas es más débil. Por lo que se refiere al sector de los turismos, la existencia de grupos de concesionarios que pueden poseer una cartera de marcas en una determinada zona local, reduciendo así potencialmente la competencia entre marcas en esa zona, puede indicar que la **protección de la competencia intramarca también sigue siendo un objetivo pertinente para la distribución de turismos**.

3. Prevención de las restricciones al comercio paralelo de vehículos de motor

En su Comunicación de 2009, la Comisión observó que la protección del comercio transfronterizo había permitido a los consumidores comprar dentro del mercado único y aprovechar las diferencias de precios entre los Estados miembros. Por ello, consideró necesario garantizar que los consumidores siguieran teniendo esta oportunidad y que los acuerdos de distribución no restringieran el comercio paralelo.

Teniendo en cuenta las opiniones de las ANC y de los participantes en la consulta pública, la evaluación muestra que **este objetivo se ha alcanzado al menos parcialmente**, ya que los consumidores pueden, por lo general, adquirir vehículos de motor en otros Estados miembros sin obstáculos sustanciales. Si bien la Comisión ha tenido intercambios[35] y denuncias formales sobre restricciones al comercio transfronterizo, no ha detectado obstáculos sustanciales por parte de los proveedores que justifiquen una investigación pormenorizada.

Además, la Comisión estima que **este objetivo sigue siendo pertinente**: una conclusión que fue ampliamente apoyada por las ANC y los participantes en la consulta pública. La protección y el fomento del mercado único siguen siendo un objetivo fundamental de la

31 Esta es la continuación de una larga tendencia; véase la sección III del informe de evaluación de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1400/2002 relativo a la distribución y el servicio de venta y posventa de vehículos automóviles, mayo de 2008.

32 Véase el anexo 2 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

33 Véase el anexo 4 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

34 Véanse la sección 5 y el anexo 2 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

35 Alrededor del 25 % de las propuestas informales recibidas por la Comisión desde 2010 se referían a restricciones del comercio paralelo.

Comisión[36]. Para que los consumidores individuales se beneficien del mercado único, es esencial que puedan adquirir productos y servicios a través de las fronteras sin encontrar barreras artificiales. Después de la vivienda, el vehículo de motor es la inversión más cara que realiza el consumidor medio, y si las compras transfronterizas se ven obstaculizadas, el riesgo de que los consumidores se vean perjudicados es, por tanto, elevado.

4. Permitir que los talleres de reparación independientes compitan con las redes de talleres de reparación autorizados de los fabricantes

En su Comunicación de 2009, la Comisión señaló que los talleres de reparación independientes ofrecían a los consumidores un canal alternativo para el mantenimiento de sus vehículos y eran una fuente de presión competitiva vital, ya que sus modelos de negocio y sus costes de funcionamiento eran diferentes de los de las redes autorizadas. La capacidad de los talleres de reparación independientes para competir dependía del acceso no restringido a elementos esenciales como recambios, herramientas, formación e información técnica. Por lo tanto, consideró necesario salvaguardar este acceso, así como disuadir a los proveedores o a sus talleres de reparación autorizados de utilizar otros medios indirectos para excluir a los talleres de reparación independientes, por ejemplo, aplicando de forma incorrecta las garantías.

Las ANC y los participantes en la consulta pública confirmaron en términos generales que **este objetivo se ha logrado al menos parcialmente**. Desde que la Comisión adoptó las cuatro decisiones de *Información Técnica* en 2007[37], e incluyó las lecciones aprendidas en las Directrices suplementarias, no se le han presentado denuncias sólidas sobre este punto específico. Sin embargo, los operadores independientes que compiten con los talleres de reparación autorizados siguen notificando dificultades para acceder a los insumos que necesitan para reparar los vehículos (por ejemplo, problemas para obtener información completa o actualizada y restricciones del acceso a los datos de los vehículos)[38]. Esta opinión es apoyada por algunas ANC, que también mencionan las dificultades de los talleres de reparación independientes para obtener acceso oportuno a los insumos para la reparación y el mantenimiento. Aunque algunos de estos problemas pueden estar relacionados con los modelos de negocio de estos operadores (a menudo multimarca) y con las importantes inversiones necesarias para poder reparar vehículos de motor cada vez más avanzados tecnológicamente, no puede descartarse que algunas de las dificultades encontradas puedan deberse a las restricciones de los mercados.

Sobre la base de lo anterior, la evaluación concluye que **el objetivo sigue siendo pertinente**, en el sentido de que los talleres de reparación independientes siguen ofreciendo una importante propuesta de valor a los consumidores, aunque algunos

36 La Nueva Estrategia Industrial para Europa [COM(2020)102, de 10.3.2020] sitúa al mercado único en su núcleo, como uno de los fundamentos de la transformación industrial de Europa.

37 Véanse los asuntos AT. 39140 - *DaimlerChrysler*, AT. 39141- *Fiat*, AT. 39142 - *Toyota Motor Europe* y AT. 39143 - *Opel*.

38 Alrededor del 10 % de las propuestas informales recibidas por la Comisión desde 2010 se referían a restricciones del acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento o a los datos de los vehículos.

comportamientos de los agentes del mercado pueden requerir un estudio más minucioso, en particular a la luz de la reciente evolución del mercado en relación con la mayor importancia del acceso a los datos.

5. *Protección de la competencia entre talleres de reparación autorizados de la misma marca*

En su Comunicación de 2009, la Comisión consideró que la competencia efectiva en el mercado de los servicios de reparación y mantenimiento no solo dependía de la interacción competitiva entre talleres de reparación independientes y autorizados, sino también del grado de dicha interacción dentro de la red de talleres de reparación autorizados. Esto fue particularmente cierto en el caso de los propietarios de vehículos de motor más nuevos, que suelen llevarlos a talleres autorizados para su revisión. Así, concluyó que someter a los talleres de reparación candidatos a una selección cuantitativa (incluso obligándolos a vender también vehículos de motor nuevos) podía hacer que los acuerdos entraran en el ámbito de aplicación del artículo 101, apartado 1, del Tratado[39]. Puesto que la mayoría de los acuerdos de reparación autorizados no podían beneficiarse de la exención por categorías debido a las cuotas de mercado de las partes, esto implicaba que los límites del número de talleres de reparación necesitarían una autoevaluación individual.

Habida cuenta de la información recopilada en la evaluación, en particular las opiniones de las ANC, pero también las de las partes interesadas, parece que **este objetivo se ha alcanzado, como mínimo, parcialmente**. Aunque el estudio de investigación ha puesto de manifiesto una disminución general del número de talleres de reparación autorizados entre 2007 y 2017, así como una reducción del número total de contratos firmados por los fabricantes de vehículos de motor con los talleres de reparación autorizados, la experiencia de la Comisión no apunta a ninguna práctica generalizada por parte de los proveedores para denegar la entrada en la red a los talleres de reparación candidatos que cumplían los criterios de calidad aplicables.

Sobre la base de las aportaciones de las ANC y los participantes en la consulta pública, la evaluación muestra que **este objetivo sigue siendo pertinente**, en particular porque las redes autorizadas siguen disfrutando de un importante poder de mercado.

6. *Prevención de la exclusión de los proveedores de recambios*

En su Comunicación de 2009, la Comisión observó que a menudo había grandes diferencias de precio entre las piezas vendidas o revendidas por un fabricante de vehículos de motor y las marcas alternativas de piezas. La disponibilidad de alternativas aportaba considerables beneficios a los consumidores, tanto en términos de elección como de precio. Por lo tanto, la Comisión consideró necesario proteger el acceso de los fabricantes de recambios a los mercados de posventa de vehículos de motor, en particular mediante la identificación de tres restricciones especialmente graves en el Reglamento de

[39] Véase el apartado 70 de las Directrices suplementarias.

exención por categorías en el sector de los vehículos de motor, garantizando así que las marcas de recambios competidoras siguieran estando disponibles.

Teniendo en cuenta las opiniones de las ANC y de los participantes en la consulta pública, la evaluación muestra que **este objetivo se ha cumplido parcialmente**. En primer lugar, conforme a la experiencia de la Comisión en el seguimiento y la aplicación[40], suelen existir alternativas para las piezas más comunes utilizadas en el mantenimiento de vehículos de motor, y los talleres de reparación independientes a menudo utilizan dichas piezas para reparar y mantener los vehículos de los clientes. En segundo lugar, aunque algunas partes interesadas han señalado que los talleres de reparación independientes siguen teniendo ciertas dificultades, la Comisión no ha recibido denuncias antimonopolio en este ámbito que indiquen más que una probabilidad limitada de constatar una infracción del artículo 101 del Tratado.

En cuanto a la continua pertinencia de este objetivo, los mercados de recambios parecen caracterizarse en general por dos rigideces en particular. En primer lugar, los acuerdos contractuales de los OES con los fabricantes de vehículos de motor pueden impedir o dificultar que los primeros suministren directamente al mercado de posventa, en competencia con las piezas vendidas a los fabricantes de vehículos y revendidas después como recambios. En particular, los proveedores del sector parecen utilizar los denominados «acuerdos de utillaje» y en ocasiones imponen requisitos a los OES para transferir los derechos de propiedad intelectual a sus clientes. En segundo lugar, los acuerdos entre los fabricantes de equipos originales y los talleres de reparación autorizados pueden obligar o incitar a estos últimos a adquirir la mayor parte de sus suministros de piezas directamente del fabricante de vehículos de motor. Por consiguiente, la evaluación concluye que **este objetivo sigue siendo pertinente**.

7. *Preservar el efecto disuasorio del artículo 101 del Tratado: impedir que los proveedores utilicen la presión indirecta y las amenazas para lograr resultados contrarios a la competencia*

En su Comunicación de 2009, la Comisión consideró conveniente incluir, como medida «complementaria», el objetivo de garantizar que los proveedores no utilizaran la «zona de seguridad» concedida por la exención por categorías para inhibir el comportamiento independiente y abierto a la competencia de los distribuidores y talleres de reparación autorizados mediante diversas formas de presión indirecta y amenazas para lograr resultados contrarios a la competencia.

Teniendo en cuenta las opiniones de las ANC y de los participantes en la consulta pública, la evaluación sugiere que **este objetivo se ha alcanzado de manera parcial, si no totalmente**. En particular, entre 2010 y 2020, la Comisión no ha recibido ninguna denuncia que le permita constatar que los proveedores hayan obstaculizado un comportamiento abierto a la competencia mediante presiones indirectas o amenazas a los distribuidores o talleres de reparación, lo cual justificaría una investigación exhaustiva.

40 Véase el anexo 4 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

Parece que, al igual que en muchas industrias de bienes duraderos, los distribuidores son a menudo la parte más débil en los acuerdos con los proveedores. Si bien esto no es en sí mismo contrario a la competencia y no constituye un indicio razonable de comportamiento contrario a la competencia, la Comisión, no obstante, tendría en cuenta este desequilibrio si se le presentaran elementos que sugirieran que los proveedores han ejercido tales presiones indirectas o amenazas a los distribuidores o los talleres de reparación. Las contribuciones de algunas ANC, así como de los participantes en la consulta pública, confirman las observaciones en lo que se refiere a la relativa debilidad de la posición contractual de los distribuidores, pero no parecen indicar que se hayan utilizado presiones o amenazas para explotar esta debilidad con el fin de obstaculizar un comportamiento abierto a la competencia.

La evaluación indica que **este objetivo puede no ser especialmente pertinente, sobre todo en lo que respecta a los mercados de turismos** en los que, como confirma el estudio de investigación[41], existe una sana competencia entre marcas. En primer lugar, hay pocos indicios de que los proveedores logren resultados contrarios a la competencia ejerciendo presión sobre sus concesionarios o talleres de reparación o amenazando. Más bien, según la experiencia de la Comisión, la capacidad de los proveedores para influir en el comportamiento de sus concesionarios o talleres de reparación tiende a manifestarse en el hecho de que, al igual que muchos distribuidores de bienes duraderos, estos últimos realizan grandes inversiones en la marca y, por lo tanto, no están dispuestos a poner en peligro esas inversiones yendo en contra de lo que perciben como los intereses de su proveedor. No obstante, en vista de los comentarios realizados por algunas partes interesadas en relación con una serie de prácticas que, en su opinión, podrían servir como medios indirectos para lograr resultados contrarios a la competencia[42], puede ser necesario analizar más a fondo si esto sigue siendo un objetivo político específico pertinente.

La evaluación también ha incluido un análisis sobre **la pertinencia de otros objetivos relacionados con la competencia**, en particular a la luz de la reciente evolución del mercado en relación con el acceso a los datos de los vehículos y la importancia de la sostenibilidad.

Muchos de los datos de los vehículos, o la información derivada de ellos (como el hecho de que un vehículo tenga una avería concreta o necesite una revisión rutinaria), pueden considerarse un elemento esencial para la reparación y el mantenimiento. Cuando estos datos o información no estén disponibles en otras fuentes y se suministren a los talleres de reparación autorizados, también deben suministrarse en igualdad de condiciones a los operadores independientes que compiten con dichos talleres. No obstante, la evaluación concluye que el acceso a los datos, al igual que el acceso a otros elementos esenciales, debe considerarse como un subconjunto del objetivo específico de permitir que los

41 Véase la sección 2 del anexo 2 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

42 Véanse la nota a pie de página n.º 150, las secciones 2.3.1 («Prevalencia de restricciones particulares») y 3.3.2 del anexo 3 y la sección 1.9 del anexo 6 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

talleres de reparación independientes compitan con las redes de talleres de reparación autorizados de los fabricantes, y no como un objetivo separado.

En cuanto a la sostenibilidad[43], la forma más eficaz de que las normas de competencia contribuyan a tales objetivos es garantizar una competencia eficaz, que estimule la innovación y, por tanto, fomente la oferta de productos y servicios sostenibles. El Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor ya permite la exención de todos los acuerdos, incluidos los que persiguen objetivos de sostenibilidad, siempre que las cuotas de mercado de las partes no superen el umbral del 30 %[44] y no haya restricciones especialmente graves[45]. Cuando las cuotas de mercado superen el umbral del 30 %, tales acuerdos seguirán estando sujetos a una evaluación individual de conformidad con el artículo 101, apartado 3, del Tratado.

Por último, en cuanto a la pertinencia del actual ámbito de aplicación material del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor[46], este se fijó en 2010 tras un análisis completo del sector, que mostró, entre otras cosas, considerables rigideces[47] en los mercados de recambios para vehículos de cuatro ruedas[48]. Aunque la mayoría de los participantes en la consulta pública consideraban que el ámbito de aplicación debería ampliarse para comprender también los vehículos de dos ruedas y algunos vehículos no destinados a la carretera (por ejemplo, la maquinaria agrícola, los tractores, los vehículos forestales y los vehículos de construcción), la experiencia de la Comisión en la última década no ha aportado indicios de que existan rigideces similares con respecto a tales productos. Por tanto, su evaluación actual concluye que el **ámbito de aplicación actual sigue siendo pertinente y adecuado**: una opinión que comparte la mayoría de las ANC.

Por consiguiente, la evaluación muestra que el régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor ha cumplido en general sus cuatro objetivos específicos, los cuales siguen siendo pertinentes. De ello se desprende que el **objetivo general** del régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor[49] también se ha **alcanzado en gran medida y sigue siendo pertinente**.

---

43 Varios participantes en la consulta pública indicaron que la aplicación del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor debe facilitar o contribuir a la consecución de los objetivos de sostenibilidad.

44 Véase el artículo 3 del RECAV.

45 Véanse el artículo 4 del RECAV y el artículo 5 del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor.

46 Artículo 1, letra g), y artículo 4 del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor.

47 A saber: i) acuerdos contractuales de los OES con los fabricantes de vehículos (por ejemplo, los denominados «acuerdos de utillaje»); e ii) incentivos otorgados a los talleres de reparación autorizados para adquirir la mayor parte de sus suministros de piezas directamente del fabricante de equipos originales.

48 Véase el apartado 64 y siguientes del documento de trabajo de los servicios de la Comisión, la Comunicación «El futuro marco jurídico en materia de competencia aplicable al sector de los vehículos de motor», la evaluación de impacto y la sección 4 del estudio «Developments in car retailing and after-sales markets under Regulation N° 1400/2002» (Avances en los mercados de venta al por menor de vehículos y servicios posventa de acuerdo con el Reglamento n.º 1400/2002).

49 Preservar el efecto disuasorio del artículo 101 del Tratado facilitando la labor de aplicación de la Comisión, las ANC y los tribunales nacionales y ayudar a las empresas a realizar la autoevaluación de sus acuerdos verticales.

B. *Eficiencia y coherencia del régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor*

La evaluación indica que el régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor ha sido eficiente y que los costes derivados de la evaluación del cumplimiento del artículo 101 del Tratado por parte de los acuerdos verticales en el sector de los vehículos de motor son proporcionales a los beneficios aportados por dicho régimen. De lo contrario, los costes habrían sido mayores. Además, la evaluación ha demostrado que el Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor, el RECAV, las Directrices suplementarias y las Directrices relativas a las restricciones verticales son coherentes entre sí y con otra legislación de la UE. No obstante, algunas partes interesadas consideran que el régimen carece de coherencia en algunos ámbitos, tales como la distinción entre el comportamiento bilateral y unilateral en cuanto a la cuestión del acceso a información técnica, algunas referencias a las cuotas de mercado en las Directrices suplementarias o las definiciones de los mercados de referencia en el sector de los vehículos de motor[50].

4. Evaluación general

En general, el entorno competitivo de los mercados de vehículos de motor no ha cambiado de forma significativa desde 2010. No obstante, en la actualidad el sector está sometido a una intensa presión para adaptarse, debido a tres factores en particular. En primer lugar, está la evolución tecnológica, especialmente en lo que respecta a las tecnologías de comunicación y la creciente importancia de los datos de los vehículos. En segundo lugar, está la presión constante para reducir las emisiones, especialmente en vista de la Estrategia de movilidad sostenible e inteligente[51] y el Pacto Verde[52], y para cambiar a combustibles y cadenas de tracción más respetuosos con el medio ambiente. En tercer lugar, el sector tiene que enfrentarse al mundo después de la COVID-19 y a la probabilidad de que los patrones de movilidad hayan cambiado en cierta medida de forma permanente. Por lo tanto, parece probable que algunas partes del sector de los vehículos de motor evolucionen rápidamente en los próximos años y que esto tenga un impacto en las condiciones de la competencia, el cual todavía no puede cuantificarse.

En lo que respecta a los mercados de distribución de vehículos de motor, la información disponible tiende a indicar que las condiciones de competencia varían según el tipo de vehículo. Si bien la competencia en los turismos es fuerte, es menos intensa para los vehículos comerciales ligeros, los camiones y los autobuses.

---

50 Para más detalles, véase la sección 4 del anexo 6 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

51 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro», COM(2020) 789 final.

52 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «El Pacto Verde Europeo», COM(2019) 640 final.

En esta fase, no hay indicios de deficiencia del mercado o de perjuicio real o potencial para el consumidor que justifiquen distinguir la distribución de vehículos de motor de la distribución de otros bienes duraderos. Por lo tanto, la aplicación del RECAV parece adecuada para la distribución de vehículos de motor.

En cuanto a los mercados de reparación de vehículos de motor, la evaluación demuestra que muchos talleres de reparación autorizados disfrutan de un considerable poder de mercado local (en particular, dada su elevada cuota de reparaciones de turismos y vehículos comerciales ligeros más nuevos), y que, por tanto, no sería seguro elevar el umbral de cuota de mercado del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor para captar los acuerdos entre dichos talleres y sus proveedores. Aunque la competencia intramarca dentro de las redes autorizadas está limitada por los estrictos y detallados criterios de calidad y las grandes inversiones que los talleres de reparación autorizados están obligados a realizar, los talleres de reparación independientes siguen ejerciendo una presión competitiva vital sobre los talleres de reparación autorizados y garantizan que los consumidores puedan disfrutar de diferentes opciones en cuanto a la prestación y los precios. Estos operadores solo pueden seguir ejerciendo dicha presión si tienen acceso a elementos clave como recambios, herramientas, formación, información técnica y datos generados por los vehículos. Por consiguiente, el régimen actual sigue siendo adecuado, pero puede ser necesario actualizarlo para tener en cuenta el progreso tecnológico.

Los mercados de recambios para vehículos de motor parecen presentar rigideces que (indirectamente) reducen las posibilidades de elección de los consumidores finales. Por lo tanto, en esta fase, parece que sigue procediendo dar un trato especial a estos mercados.

En general, el actual régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor ha demostrado ser apropiado y adaptarse a diversas situaciones. Por consiguiente, la Comisión no considera que actualmente sea necesario introducir cambios importantes en las normas vigentes. No obstante, también observa que puede ser necesario actualizar algunas disposiciones, en particular para reflejar la importancia que probablemente tenga el acceso a los datos como factor de competencia. También puede ser necesario reconsiderar algunos de los objetivos políticos específicos del régimen actual a la luz de esta evaluación.

5. Conclusión

El presente informe presenta los resultados de la evaluación del funcionamiento del régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor y no prejuzga de modo alguno la decisión de la Comisión acerca de si dejar expirar el régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor actual el 31 de mayo de 2023[53], renovarlo o revisarlo. Las conclusiones de la evaluación del RECAV también se tendrán en cuenta en este contexto.

[53] Si el actual régimen del Reglamento de exención por categorías en el sector de los vehículos de motor expirase, se aplicaría el RECAV por defecto.