



INFORME LGUM 17/2025, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (28/25022 Retroquelado vehículos. Murcia)

Ref. LGUM/28/17/25

1. ANTECEDENTES

Con fecha 24 de octubre de 2025 tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM) un escrito presentado por un particular. En él se aportaba información sobre la posible existencia de obstáculos o barreras a la libertad de ejercicio, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), en relación con el retroquelado del número de bastidor, por deterioro, de un vehículo no matriculado en España en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Murcia.

Con fecha 27 de octubre de 2025, la SECUM dio traslado a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o la Agencia) de la información y documentación presentadas, en su condición de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que, en su caso, emitiera las observaciones oportunas, conforme a lo previsto en el artículo 28.4 de la LGUM.

Del análisis efectuado por este Punto de Contacto (PUC) se desprende la siguiente información de interés para el estudio del presente caso:

- Con fecha 10 de julio de 2025 se presentó ante la Dirección General de Energía y Actividad Industrial y Minera de la Región de Murcia una solicitud para que se especificara el procedimiento para el retroquelado, por deterioro, del número de bastidor de un vehículo no matriculado en España.
- Con fecha 14 de octubre de 2025, transcurridos tres meses sin resolución expresa, el interesado solicitó certificado acreditativo del silencio administrativo, obteniendo por respuesta un correo electrónico del personal administrativo de apoyo del Centro Regional de Industria y Energía, remitido el 17 de octubre de 2025, en el que se indica: «No existe procedimiento en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para retroquelear vehículos no matriculados en España».

Según manifiesta el interesado, el punto undécimo del Acta 16/21 de los Acuerdos de la Conferencia Sectorial de Industria y PYME (junio de 2021) prevé que, verificada la correspondencia entre la documentación del vehículo y sus características físicas, debe poder realizarse el retroquelado por el órgano competente en materia de inspección técnica de la comunidad autónoma correspondiente. En consecuencia, entiende que la autoridad competente estaría incumpliendo los principios de cooperación y confianza mutua y de necesidad y proporcionalidad (arts. 4 y 5 LGUM), así como lo dispuesto en el artículo 151.1.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, relativo a los acuerdos adoptados en el seno de las Conferencias Sectoriales.

2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

Atendiendo a la materia particular sobre la que versa el presente procedimiento de información, se cita a continuación, sin ánimo de exclusividad, la siguiente normativa aplicable:

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	17/11/2025	
		PÁG. 1/11	



2.1. Normativa europea e internacional

En primer lugar, se ha de mencionar la [Directiva 76/114/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1975](#), relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre las placas e inscripciones reglamentarias, así como a su emplazamiento y modo de colocación, en lo que se refiere a los vehículos a motor y sus remolques, en la que se establecen las características que debe poseer el número de identificación de un vehículo y dónde debe estar ubicado.

Esta materia también está regulada en el [Reglamento \(UE\) n.º 19/2011 de la Comisión, de 11 de enero de 2011](#), sobre los requisitos de homologación de tipo en lo referente a la placa reglamentaria del fabricante y al número de bastidor de los vehículos de motor y sus remolques, y por el que se aplica el Reglamento (CE) 661/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los requisitos de homologación de tipo referentes a la seguridad general de los vehículos de motor, sus remolques y sistemas, componentes y unidades técnicas independientes a ellos destinados. En su artículo 2.2) define al número de bastidor de un vehículo como “*el código alfanumérico asignado a un vehículo por el fabricante para garantizar la identificación adecuada de cualquier vehículo*”. En la Parte B del Anexo I de este reglamento se regula en su apartado 2 la composición del número de bastidor (VIN). A su vez, la Parte B del Anexo II, en su apartado 2, establece que “*El número de bastidor (VIN) estará marcado mediante estampado o troquelado en el chasis, el bastidor o una estructura similar*”.

Por último, en cuanto a normativa europea se refiere, hacer mención del [Reglamento \(UE\) n.º 2018/858 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 mayo de 2018](#), sobre la homologación y la vigilancia del mercado de los vehículos de motor y sus remolques y de los sistemas, los componentes y las unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 715/2007 y (CE) n.º 595/2009 y por el que se deroga la Directiva 2007/46/CE. En esta norma europea se establecen los principios generales que afectan a la identificación de un vehículo dentro del marco de homologación, entre los cuales, se hace referencia a las características y ubicación que afectan al número de identificación o de bastidor (VIN).

Para finalizar este apartado, hacer mención de la norma ISO 3779 VIN, la cual establece la estructura y el contenido del número de bastidor (VIN).

2.2. Normativa estatal

En primer lugar, se ha de tener en cuenta el [Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos](#). Según su exposición de motivos “*Los vehículos son bienes muebles fácilmente identificables a través de sus placas de matrícula y el número del bastidor o de la estructura autoportante*”. Así, según el artículo 8:

“1. 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.

[...] 2. Queda prohibido efectuar cambios o retoques en los números de identificación del bastidor, así como en las placas e inscripciones reglamentarias.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	17/11/2025	
		PÁG. 2/11	



No se podrá realizar la sustitución total o parcial del bastidor o de la estructura autoportante que afecte a su número de identificación, salvo en las condiciones establecidas en la reglamentación que se recoge en el anexo I, bajo el control del órgano competente en materia de industria”.

Además, merece señalar el [Real Decreto 892/2024, de 10 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Vehículos Históricos](#), así como el [Real Decreto 750/2010, de 4 de junio, por el que se regulan los procedimientos de homologación de vehículos de motor y sus remolques, máquinas autopropulsadas o remolcadas, vehículos agrícolas, así como de sistemas, partes y piezas de dichos vehículos](#).

Por su parte, ha de estarse a lo dispuesto en el [Real Decreto 866/2010, de 2 de julio, por el que se regula la tramitación de las reformas de vehículos](#). Este reglamento tiene por objeto 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 exigidos para su circulación. Este real decreto define el Manual de Reformas de Vehículos, en su artículo 3.20, como:

“[...] Documento elaborado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en colaboración con los órganos competentes en materia de ITV de las comunidades autónomas, que establece las descripciones de las reformas tipificadas, su codificación y la documentación precisa para su tramitación. Este manual estará disponible para consulta de los solicitantes de una reforma en todas las estaciones de ITV. El manual será actualizado cuando se modifique la tipificación de las reformas o los criterios reglamentarios en materia de vehículos, tanto de carácter nacional como de la Unión Europea”.

Según su Anexo I, sobre la tipificación de las reformas de vehículos, entre ellas se encuentran las relativas a su identificación, que englobaría al número de bastidor (VIN). Tales reformas serían desarrolladas en el manual de reformas de vehículos.

En atención a la regulación establecida en el Real Decreto 866/2010, fue aprobado el [Manual de Reformas de Vehículos](#), que el 1 de noviembre de 2022 sufrió su séptima revisión.

Este manual fija los criterios, procedimientos y requisitos para tramitar reformas en vehículos y se organiza en cuatro secciones: I) vehículos M, N y O; II) vehículos L, quads y UTV; III) vehículos agrícolas; y IV) vehículos de obras y servicios.

El Manual establece que el retroquelado debe realizarse conforme a la Directiva 76/114/CEE, en lo relativo a los caracteres, su secuencia y su tamaño. Este procedimiento puede llevarse a cabo, entre otros supuestos, cuando exista ausencia, deterioro, desaparición o modificación del marcado. Asimismo, el Manual detalla la documentación necesaria para realizar el retroquelado, mencionándola expresamente en el apartado 1.2 de cada sección. A título ilustrativo, en el caso de los vehículos de las categorías M, N y O, se indica como documentación necesaria:

“Certificado del Taller

() Salvo que retroquee el órgano competente de la administración.*

Se consignará el nuevo número de identificación troquelado de conformidad con la autorización del órgano competente. El certificado del taller indicará de forma concreta que ha procedido a retroquelear el nº de bastidor conforme, identificando la autorización de la autoridad competente.

Documentación adicional

Con el fin de verificar la correspondencia del vehículo con la documentación aportada y la titularidad del mismo, se aportará la documentación siguiente:

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	17/11/2025	
		PÁG. 3/11	



- Registro de datos de la DGT (Datos del vehículo, nº de bastidor, etc.).
- Informe del fabricante en el que figuren datos que puedan relacionar el nº de bastidor con otras características del vehículo, Informe policial o informe técnico de entidad reconocida por una Comunidad Autónoma que acredite, previas pruebas pertinentes, la identidad del vehículo.

Alternativamente, cuando el retroquelado se realice a petición de una estación de ITV, será suficiente:

- Documentación específica regulada por procedimiento de la Comunidad Autónoma.

En el caso de errores en el troquelado original del número de identificación, certificado del fabricante del vehículo”.

En conexión con lo anterior, también cabría tener en consideración el [Real Decreto 1457/1986, de 10 de enero, por el que se regulan la actividad industrial y la prestación de servicios en los talleres de reparación de vehículos automóviles, de sus equipos y sus componentes](#), en cuanto a la normativa técnica, documental y de seguridad que deben cumplir los talleres de reparación de automóvil, tal como estable el artículo 4 de esta norma, la cuál ha sido modificada por el [Real Decreto 455/2010, de 16 de abril](#):

“1. Antes de la apertura de un taller de reparación de automóviles, dada su vinculación a la seguridad vial, la persona física o jurídica que desee ejercer esta actividad deberá presentar en la comunidad autónoma del territorio donde esté ubicado el taller, una declaración responsable en la que el titular del taller o el representante legal del mismo indique la clasificación del taller, manifieste que cumple los requisitos establecidos en los apartados 7 y 8 de este artículo, que dispone de la documentación que así lo acredita, que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad y que se responsabiliza de que la ejecución de los trabajos se efectúa de acuerdo con las normas y requisitos que se establecen en este real decreto.

2. La puesta en servicio del establecimiento del taller y de las instalaciones de éste sometidas a legislación específica de seguridad industrial, se regirán por lo previsto en la misma.

3. Las comunidades autónomas deberán posibilitar que la declaración responsable sea realizada por medios electrónicos

No se podrá exigir la presentación de documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos junto con la declaración responsable. No obstante, esta documentación deberá estar disponible para su presentación ante la Autoridad competente cuando ésta así lo requiera en el ejercicio de sus facultades de inspección, comprobación y control.

4. El órgano competente de la comunidad autónoma asignará, de oficio, un número de identificación del taller y remitirá al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio los datos correspondientes para su inclusión en el Registro Integrado Industrial regulado en el título IV de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, y en su normativa reglamentaria de desarrollo.

5. De acuerdo con la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, la declaración responsable habilita por tiempo indefinido para el ejercicio de la actividad al taller de reparación de vehículos automóviles, de sus equipos y componentes, desde el día de su presentación.

6. Al amparo de lo previsto en el apartado 3 del artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Administración competente podrá regular un procedimiento para comprobar a posteriori lo declarado por el interesado.

La no presentación de la declaración, así como la inexactitud, falsedad u omisión, de datos o manifestaciones que deban figurar en dicha declaración, habilitará a la Administración competente para dictar resolución, que deberá ser motivada y previa audiencia del interesado, por la que se declare la imposibilidad de seguir ejerciendo la actividad y, si procede, se inhabilite temporalmente para el ejercicio de la actividad.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	17/11/2025	
		PÁG. 4/11	



7. Los talleres deberán disponer de la siguiente documentación:

a) Proyecto o proyectos técnicos de las instalaciones sujetas al cumplimiento de reglamentos de seguridad si en estos son exigibles, formados por memorias, planos y presupuestos redactados y firmados por técnicos competentes.

b) Estudio técnico que incluirá, al menos, una relación detallada de los útiles, equipos y herramientas de que disponen, de acuerdo con las ramas de actividad que vayan a desarrollar así como una relación detallada de los diversos trabajos y servicios que podrá prestar el taller.

c) Autorización escrita del fabricante nacional, o del representante legal del fabricante extranjero, en el caso de tratarse de los “talleres oficiales de marca” a que se refiere el artículo 3.º1.b).

8. Los talleres deberán disponer de los medios técnicos necesarios para realizar su actividad en condiciones de seguridad que deberán aparecer relacionados en los estudios técnicos. Los instrumentos, aparatos, medios y sistemas de medida que sean necesarios para hacer las reparaciones estarán sujetos a la normativa específica de control metrológico del Estado que les sean de aplicación, debiendo ser calibrados y verificados, con la periodicidad establecida por la misma”.

Asimismo, ha de considerarse el [Real Decreto 920/2017, de 23 de octubre, por el que se regula la inspección técnica de vehículos](#). Concretamente, los preceptos siguientes:

“Artículo 14 Requisitos de las estaciones ITV.

1. La ejecución material de las inspecciones técnicas será realizada en estaciones ITV, de acuerdo con el modelo de gestión que establezca la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias.

Dicha ejecución material podrá ser realizada por las comunidades autónomas directamente, o a través de sociedades de economía mixta, o por empresas privadas, en régimen de concesión administrativa o autorización.

2. Las estaciones ITV cumplirán los requisitos establecidos en el anexo IV de este real decreto.

3. Las estaciones ITV estarán acreditadas conforme a la norma UNE-EN ISO/IEC 17020 como organismo de inspección de tercera parte en la inspección técnica de vehículos, realizada por la Entidad Nacional de Acreditación, de conformidad con los requisitos especificados en este real decreto.

4. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, y del régimen de incompatibilidades que pueda establecer el órgano competente para organizar las funciones y servicios de inspección técnica, la estación ITV no podrá formar parte de entidades legales ni tener vinculación con entidades legales separadas, cuya actividad sea:

a) Transporte por carretera.

b) Comercio de vehículos automóviles.

5. En las estaciones ITV podrán realizarse las siguientes actuaciones:

a) Inspecciones técnicas de vehículos de los tipos especificados en el artículo 5.

b) Pesaje de vehículos.

c) Verificaciones periódicas y después de reparación o de modificación de taxímetros cuando la estación ITV actúe como organismo autorizado de verificación metrológica.

d) Revisiones periódicas de los tacógrafos en aquellas estaciones ITV que actúen como talleres o centros técnicos autorizados para efectuar dichas revisiones.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	17/11/2025	
		PÁG. 5/11	



Las estaciones ITV estarán en disposición de realizar por sus propios medios las inspecciones técnicas periódicas de los vehículos, inspecciones técnicas y pesajes voluntarios solicitadas por los titulares o arrendatarios a largo plazo de los vehículos, pesaje de vehículos a instancia de los agentes encargados de la vigilancia de tráfico y otras inspecciones técnicas que se establezcan en el pliego de condiciones de la concesión o en la autorización, a instancias de la comunidad autónoma correspondiente. Excepcionalmente, el órgano competente, en disposiciones que dicte al efecto, podrá establecer la exención de disponibilidad para determinadas inspecciones técnicas de las relacionadas en el párrafo anterior en estaciones ITV concretas.

Igualmente, podrán exigirse otras inspecciones técnicas de vehículos que se determinen reglamentariamente, para lo que será necesaria la preceptiva habilitación, así como disponer de los medios adecuados.

6. Los informes de las inspecciones, la cumplimentación de las tarjetas ITV y certificados de características, la anotación de las inspecciones técnicas y las reformas según [Real Decreto 866/2010, de 2 de julio](#), por el que se regula la tramitación de las reformas de vehículos, y cuantas operaciones afecten al servicio de inspección deberán ser supervisadas y controladas por el órgano competente de la comunidad autónoma.

7. Las estaciones ITV estarán sometidas al cumplimiento de las siguientes obligaciones:

- a) En la estación ITV no podrán hacerse trabajos de reparación, transformación o mantenimiento de vehículos.
- b) La estación ITV fijará su horario de atención al público de conformidad con los criterios que al efecto establezca la comunidad autónoma. Tanto el horario inicial como toda modificación del mismo, seguirán los criterios fijados por el órgano competente de la comunidad autónoma correspondiente.
- c) Cada estación ITV deberá tener a disposición de los usuarios las condiciones en las que realiza las inspecciones técnicas, incluyendo las tarifas desglosadas en sus diversos conceptos.
- d) La estación ITV deberá ser imparcial e independiente en cuanto a las condiciones en las que se realiza la inspección.
- e) La estación ITV deberá suscribir pólizas de responsabilidad civil, avales u otras garantías financieras equivalentes, que cubran los riesgos de su responsabilidad, respecto a daños materiales y personales a terceros, por una cuantía mínima de 300.500 euros por línea de inspección, sin que la cuantía de la póliza limite dicha responsabilidad. No obstante, las Comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias, podrán determinar otras cuantías que respeten el mínimo anterior.

[...] Artículo 21. Habilitación de estaciones ITV.

1. Las estaciones ITV deberán ser habilitadas por el órgano competente de la comunidad autónoma en la que estén radicadas, previamente al inicio de su actividad, y de conformidad con el modelo de gestión que dicho órgano haya establecido.

Para ello, el citado órgano deberá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en este real decreto. Ninguna estación ITV podrá ejercer su actividad sin disponer de la correspondiente habilitación en vigor. Cuando la ejecución material de las inspecciones técnicas sea realizada directamente por una Administración competente, con su propio personal, ésta podrá eximir del requisito de habilitación a la estación ITV.

2. El cumplimiento de las obligaciones y los requisitos para las estaciones ITV establecidos en este real decreto debe mantenerse en todo momento. Cualquier variación en las condiciones que dieron lugar a la habilitación establecida en el apartado anterior debe comunicarse, por parte del titular de la estación ITV, al órgano que la otorgó, quien deberá comprobar que siguen cumpliéndose dichas obligaciones y requisitos y en caso contrario, iniciará los correspondientes procedimientos para suspender o retirar la habilitación de la estación ITV, según corresponda y de acuerdo con el modelo de gestión que haya establecido”.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	17/11/2025	
		PÁG. 6/11	



Adicionalmente, resultaría de aplicación el [Real Decreto 866/2010, de 2 de julio, por el que se regula la tramitación de las reformas de vehículos](#). El artículo 9 regula los requisitos exigibles a los servicios técnicos de reformas, en los siguientes términos:

“1. La autoridad de homologación podrá designar los servicios técnicos de reformas de vehículos.

Para su designación, las entidades interesadas deberán solicitarlo a la autoridad de homologación, aportando la certificación de la competencia técnica mediante la acreditación por parte de la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), de acuerdo a los requisitos establecidos en la norma UNE EN ISO/IEC 17020:2004 Criterios generales para el funcionamiento de diferentes tipos de organismos que realizan la inspección.

Los ensayos requeridos deberán ser realizados por un laboratorio que cumpla con los requisitos establecidos en la norma UNE EN ISO/CEI 17025:2005 Evaluación de la conformidad. Requisitos generales para la competencia de los laboratorios de ensayo y calibración o por un servicio técnico de homologación.

2. Los servicios técnicos de homologación podrán solicitar la designación como servicio técnico de reformas aportando a la autoridad de homologación la documentación que demuestre competencia técnica con la norma UNE EN ISO/IEC 17020:2004.

3. La solicitud y la documentación señalada en los apartados anteriores del presente artículo podrá presentarse de acuerdo con lo previsto en el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Las solicitudes también podrán tramitarse por medios electrónicos, de conformidad con la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos”.

Por último, se ha de tener en cuenta los Acuerdos de la Conferencia Sectorial de Industria y Pyme de 30 de junio de 2021, recogidos en el acta 16/21, cuyo punto UNDÉCIMO establece sobre el retroquelado de VIN previo a la matriculación en España lo siguiente:

“Siempre que se pueda verificar la correspondencia del vehículo con la documentación aportada y la titularidad del mismo, se puede realizar el retroquelado ajustándose al procedimiento establecido para tal fin por el órgano competente en materia de inspección técnica de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Para asegurar la correspondencia del vehículo con los datos que figuran en su documentación se puede aceptar un informe del fabricante o representante legal del vehículo en el que figuren datos que puedan relacionar el nº de bastidor con otras características del vehículo y/o cualquier otro documento que la Comunidad Autónoma considerase oportuno”.

2.3. Normativa autonómica

En cuanto a la normativa autonómica se refiere el procedimiento para el retroquelado de vehículos está identificado en la [Sede Electrónica](#) de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia como “Comunicaciones y Solicitudes de Estaciones ITV y Automoción (Retroquelado número bastidor vehículos) (código 49) (SIA 204678)”, siendo el objeto de este procedimiento, tal como se indicado en el primer punto de la información básica, “Solicitudes de Retroquelado del número de bastidor de un vehículo matriculado en España”.

3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO

El presente informe analiza, a la luz de los principios de la LGUM, la existencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de un procedimiento en la Sede Electrónica —“49. Comunidades y Solicitudes de Estaciones ITV y Automoción (Retroquelado número de bastidor vehículos)” — que limita el retroquelado a

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	17/11/2025	
		PÁG. 7/11	



vehículos matriculados en España, impidiendo el retroquelado por deterioro del número de bastidor (VIN) cuando el vehículo está matriculado fuera del país.

La LGUM¹ tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

El artículo 2 de la LGUM² determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas.

Por su parte, el anexo de esta misma Ley, en el apartado b), define el término de «actividad económica» como:

«[...] cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios. No se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas».

Los servicios de retroquelado de VIN se incardinan en las actividades vinculadas al sector del automóvil y su control técnico, que pueden prestar operadores económicos, entre ellos, estaciones de ITV acreditadas o talleres registrados, o servicios técnicos habilitados expresamente. En consecuencia, constituyen una actividad económica comprendida en el ámbito de aplicación de la LGUM.

En el presente procedimiento de información, incoado al amparo del artículo 28 de la LGUM, la cuestión controvertida planteada por el interesado consiste en que, para los residentes en la Región de Murcia, no existe la posibilidad retroquelar el número de bastidor deteriorado de un vehículo matriculado en el extranjero, porque el procedimiento autonómico solo contempla vehículos matriculados en España.

El régimen aplicable al retroquelado de VIN se sustenta, en primer término, en los acuerdos de la Conferencia Sectorial de Industria y PYME, que, conforme al artículo 151 de la Ley 40/2015, obligan a las Administraciones integrantes salvo voto particular en contra y son exigibles ante la jurisdicción contencioso-administrativa conforme a la Ley 29/1998. En lo material, el retroquelado se rige por el Real Decreto 866/2010 y por el Manual de Reformas de Vehículos, que tipifica expresamente la “1.2 Retroquelado por ausencia, deterioro, desaparición o modificación”, aplicable antes de la matriculación nacional y ejecutable por los órganos competentes de seguridad industrial y las estaciones ITV de la CARM.

En particular, el punto undécimo del Acta 16/21 de la Conferencia Sectorial de la sesión de 30 de junio de 2021 establece que, verificada la correspondencia del vehículo con la documentación y la titularidad, puede realizarse el retroquelado conforme al procedimiento de la comunidad autónoma competente. A tal fin,

¹ Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

² «Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario».

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	17/11/2025	
		PÁG. 8/11	



puede aceptarse un informe del fabricante o de su representante legal, u otros documentos que acrediten la vinculación del VIN con las características del vehículo.

Conforme al artículo 151.2 de la citada Ley 40/2015, tales acuerdos son obligatorios para todas las comunidades autónomas en ausencia de voto particular contrario.

En tal sentido, en la [web del Grupo de Trabajo de la Conferencia Sectorial de Industria y PYME](#) se informa que *“A reserva de los supuestos previstos en el artículo 151³ de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, los acuerdos serán vinculantes cuando los apruebe el Pleno de la Conferencia Sectorial y surtirán efectos a partir de su adopción por el Pleno para aquellos de sus miembros que no hayan expresado su voto contrario. No obstante, y a los efectos operativos, cuando los acuerdos se refieran a interpretaciones técnicas de la normativa vigente, serán vinculantes de manera interina en el momento que se apruebe el acta de la reunión del grupo de trabajo, debiendo informar con posterioridad en el Pleno de la Conferencia Sectorial o en la Comisión Sectorial Permanente”*.

De la documentación obrante en el expediente no consta que la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia haya formulado voto particular frente a lo acordado en el punto undécimo del precitado Acta 16/21 de la Conferencia Sectorial de Industria y PYME, de 30 de junio de 2021.

Conforme al artículo 9.1 de la LGUM, todas las administraciones públicas están obligadas a observar en sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia.

En este caso, habida cuenta de que, en el marco de la cooperación interadministrativa, existen acuerdos adoptados en el seno de la Conferencia Sectorial de Industria y PYME sobre esta materia, limitar el retroquedado únicamente a vehículos matriculados en España podría no resultar acorde con el principio de cooperación y confianza mutua⁴(artículo 4 de la LGUM), que exige a las autoridades competentes reconocer actuaciones y decisiones de otras administraciones y facilitar el ejercicio de actividades económicas en todo el territorio nacional cuando exista un estándar de protección equivalente.

Por otro lado, con arreglo al artículo 5 de la LGUM⁵, los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad habrán de estar motivados en la

³ Según el artículo 151.2.a) de la Ley 40/2015, entre las decisiones que puede adoptar la Conferencia Sectorial se encuentran los acuerdos y las recomendaciones. El precitado apartado a) establece sobre los acuerdos: *“supone un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias. Son de obligado cumplimiento y directamente exigibles de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad. El acuerdo será certificado en acta”*.

⁴ “Artículo 4. Principio de cooperación y confianza mutua.

Con el fin de garantizar la aplicación uniforme de los principios recogidos en este capítulo y la supervisión adecuada de los operadores económicos, las autoridades competentes cooperarán en el marco de los instrumentos establecidos en el capítulo III. Las autoridades competentes, en sus relaciones, actuarán de acuerdo con el principio de confianza mutua, respetando el ejercicio legítimo por otras autoridades de sus competencias, reconociendo sus actuaciones y ponderando el ejercicio de competencias propias la totalidad de intereses públicos implicados y el respeto a la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos y a la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional.

Cuando, en relación con una actividad económica concreta, existan normas que, no obstante sus posibles diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar de protección equivalente en diferentes lugares del territorio español, las autoridades competentes velarán por que un operador económico legalmente establecido en cualquier parte del territorio español pueda ejercer su actividad económica en todo el territorio nacional”.

⁵ “Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	17/11/2025	
		PÁG. 9/11	



necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el 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 adelante, Ley 17/2009)⁶. Además, deberá existir un nexo causal y coherencia entre el referido límite o requisito con las razones que motivan su exigencia, y habrá de ser proporcionado, de tal modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

A tal efecto, cualquier limitación o restricción al acceso o ejercicio de una actividad económica deberá motivarse sobre la base de una razón imperiosa de interés general, de las contempladas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, debiendo acreditarse igualmente su proporcionalidad.

Así, una restricción de este tipo solo sería admisible si estuviera debidamente motivada, en términos de necesidad y proporcionalidad, en base a una razón de interés general concreta, guardando una relación directa con el fin perseguido y acreditando la inexistencia de alternativa menos restrictiva.

De este modo, ante la ausencia de justificación específica —por ejemplo, riesgos acreditados para la seguridad vial o para la lucha contra el fraude que no puedan mitigarse mediante verificación documental reforzada (informe del fabricante/representante, comprobaciones técnicas), formación específica o controles *ex post*— la medida no superaría el canon de control descrito.

A este respecto, no solo debería acreditarse en el expediente si existe una razón técnica, de seguridad o antifraude que justifique un tratamiento diferenciado a los vehículos no matriculados en España que implique cargas superiores o el desplazamiento a otras comunidades autónomas para realizar el retroquelado. Además, desde la perspectiva de la proporcionalidad, procedería valorar si el objetivo perseguido por la medida puede alcanzarse o no mediante instrumentos menos restrictivos (p. ej., controles reforzados de autenticidad y correspondencia conforme a los acuerdos de la Conferencia Sectorial y al Manual de Reformas de Vehículos).

En tal sentido, como alternativa menos distorsionadora, la posibilidad de que en la Región de Murcia el procedimiento de retroquelado no se limite exclusivamente a los vehículos previamente matriculados en España, siempre que se cumplan los requisitos técnicos y procedimentales exigidos. Esto resultaría relevante teniendo en cuenta que, en otras comunidades autónomas, como Madrid o Andalucía, el acceso al

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias 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, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. 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.

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones”.

⁶ «Artículo 3.11. “Razón imperiosa de interés general”: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	17/11/2025	
		PÁG. 10/11	



retroquelado no se condiciona a la matriculación inicial en territorio español y, de este modo, se favorecería el ejercicio de la actividad y se armonizaría la práctica administrativa.

4. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, este Punto de Contacto considera que cualquier actuación de una Administración pública que afecte al acceso o al ejercicio de una actividad económica debe ajustarse a los principios y previsiones de la LGUM.

Para evitar que la precitada limitación del procedimiento de la Región de Murcia —que restringe el retroquelado del número de bastidor (VIN) a vehículos matriculados únicamente en España— pueda suponer una barrera o restricción injustificada al ejercicio de la actividad económica por los operadores económicos autorizados, la actuación administrativa debe someterse al test de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM.

Es todo cuanto esta Agencia, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene a bien informar y someter a consideración de esa Secretaría para la Unidad de Mercado.

En Sevilla, a la fecha de la firma digital
PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA
AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA
El director de la Agencia

Joaquín Pérez Muñoz

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	17/11/2025	
		PÁG. 11/11	