



**IPN/CNMC/032/19 PROYECTO DE REAL
DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL
REGLAMENTO GENERAL DE CONDUCTORES**

12 de noviembre de 2019

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE REAL DECRETO (PRD) POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO GENERAL DE CONDUCTORES, APROBADO POR REAL DECRETO 818/2009, DE 8 DE MAYO

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

IPN/CNMC/032/19

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Josep María Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

SECRETARIO DEL CONSEJO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 12 de noviembre de 2019

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Interior en relación con el PRD de referencia, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 11 de septiembre de 2019, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la CNMC acuerda emitir el presente informe.

I. ANTECEDENTES

El texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo, ha sido modificado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el [texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial](#).

El originario Reglamento General de Conductores fue aprobado mediante el Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo. Posteriormente, ha experimentado

numerosas modificaciones, entre ellas la realizada mediante el Real Decreto 62/2006, de 27 de enero, que adoptó el sistema del permiso y licencia de conducción por puntos. El Reglamento General de Conductores vigente fue aprobado mediante el [Real Decreto 818/2009](#), de 8 de mayo

El proyecto de Real Decreto (PRD) analizado en este informe modifica el Reglamento General de Conductores. Entre otros objetivos, la modificación proyectada persigue la **incorporación al ordenamiento jurídico nacional de la Directiva (UE) 2018/645** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/59/CE, relativa a la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera y la Directiva 2006/126/CE sobre el permiso de conducción.

II. CONTENIDO

El PRD presenta un **doble objetivo**: por un lado, transponer la Directiva 2018/645 para reducir las edades mínimas para obtener los permisos de las clases C, C+E, D y D+E (camiones y autobuses); por otro, aumentar la sensibilización de los conductores.

El PRD consta de un artículo que contiene 16 apartados, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Las principales modificaciones del PRD son las siguientes:

- i) Se rebaja la edad mínima exigible en España para la obtención del permiso de conducción de vehículos de transporte de mercancías y de viajeros por carretera.
- ii) Se permite la conducción de vehículos para transporte de mercancías a los conductores en posesión del permiso de clase B, respetando unas condiciones de antigüedad y para determinados tipos de vehículos.
- iii) Se posibilita la solicitud telemática del permiso de conducción internacional.
- iv) Se permite que las personas con discapacidad puedan obtener determinados permisos, tras una valoración individualizada de cada caso.

Desde punto de vista de la competencia en los mercados, son de especial interés dos medidas del PRD.

En primer lugar, se añade un nuevo Anexo (IX) al Reglamento General de Conductores: *“Formación presencial obligatoria requerida para ser admitido a las pruebas de control de conocimientos para la obtención del permiso de*

conducción". Consiste en la exigencia de formación teórica presencial de entre 8 y 12 horas de duración en materias sobre concienciación y sensibilización en comportamientos y valores (apartados tres, doce y dieciséis del artículo único del PRD).

En segundo lugar, se establecen unos plazos mínimos para poder realizar las pruebas prácticas entre convocatorias no superadas y se exige realizar al menos 5 horas de clases prácticas en una autoescuela para poder volver a concurrir al examen práctico tras una convocatoria no superada (apartado catorce del artículo único del PRD).

III. VALORACIÓN

III.1 Observaciones generales

El PRD introduce algunas modificaciones normativas que deben ser valoradas positivamente desde la óptica de la regulación económica eficiente, pues suponen una reducción de cargas para ciudadanos y empresas. Destaca en este sentido, en particular, la mayor interconexión digital entre las Administraciones públicas nacionales a la hora de tramitar o consultar permisos de conducción.

Sin embargo, otras modificaciones proyectadas plantean potenciales objeciones desde la óptica de su impacto en la competencia, en particular en lo que se refiere al sistema de acceso a los permisos de conducción.

El sistema español actual de acceso a los permisos de conducción más habituales es de carácter reglado. Para la superación de la prueba de control de conocimientos (conocida comúnmente como "examen teórico"), no se exige acreditar la realización de una formación teórica obligatoria. De esta manera, la formación teórica se adquiere, a elección del alumno, por su cuenta, en una escuela de conductores autorizada (conocida comúnmente como "autoescuela") o a través de un centro de formación a distancia, incluyendo un centro *online*. Por el contrario, el acceso a la prueba de control de aptitudes y comportamientos (conocida comúnmente como "examen práctico") debe efectuarse obligatoriamente a través de una autoescuela, aunque no se exige un número mínimo de clases de conducción (artículo 41 del Reglamento General de Conductores).

El PRD objeto de análisis introduce dos modificaciones relevantes en ese sistema. Por una parte, condiciona el acceso al examen teórico a la realización previa de formación presencial de una duración determinada. Por otra parte, obliga a los alumnos que hayan suspendido el examen práctico a realizar un mínimo de clases obligatorias en una autoescuela antes de poder concurrir nuevamente a esa prueba.

Para la primera medida, se alegan por el Ministerio proponente razones de seguridad pública; para la segunda, parecen primar razones relativas a la disuasión de los alumnos que no cuenten con la debida formación. Ambas serán objeto de análisis desde el punto de vista de su impacto sobre la competencia y los principios de regulación económica eficiente en las observaciones particulares que se recogen a continuación.

Por otra parte, dada su relación indirecta con el PRD, la CNMC recomienda que se lleve a cabo una reevaluación de la normativa aplicable a las autoescuelas desde la óptica de la regulación económica eficiente, fundamentalmente del Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores¹. En él se recoge la exigencia de autorización para el ejercicio de esta actividad y se exigen requisitos mínimos de medios materiales (como disponer de un local) y humanos (personal docente). Estos requisitos encarecen el ejercicio de la actividad de autoescuelas, generando sobrecostes al consumidor final en forma de mayores precios y desincentivando, además, la entrada de nuevos agentes. Por ello, se recomienda que sean objeto de reevaluación desde la óptica de los principios de necesidad y proporcionalidad.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 La nueva formación presencial obligatoria de sensibilización a los conductores

El apartado tres del artículo único del PRD introduce una nueva exigencia para ser admitido a las pruebas de control de conocimientos o examen teórico. En concreto, se exige acreditar “*mediante certificación del director de la escuela particular de conductores, haber recibido la formación presencial en los términos establecidos en el Anexo IX*”. Esta exigencia se reproduce nuevamente en el apartado doce del artículo único del PRD.

El apartado dieciséis del artículo único del PRD introduce un nuevo Anexo IX, “*Formación presencial obligatoria requerida para ser admitido a las pruebas de control de conocimientos para la obtención de permisos de conducción*”. Este anexo regula la nueva formación presencial obligatoria, cuyo objetivo es “*concienciar sobre la necesidad de adoptar conductas al volante de respeto hacia el resto de usuarios de las vías de ocho horas sobre cuestiones relativas a la sensibilización vial de los conductores*”. En concreto, la nueva formación presencial obligatoria consiste en:

- Una formación presencial de 8 horas, sobre materias como los accidentes de tráfico, los grupos y factores de riesgo, o las distracciones al volante,

¹ Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores, aprobado por el [Real Decreto 1295/2003](#), de 17 de octubre.

entre otras, necesaria para poder acceder a la prueba de conocimientos común².

- En el caso de los permisos C1, C, D1, D, B+E, C1+E, C+E, D1+E y D+E, una formación presencial de 2 horas sobre los principales factores de riesgo asociados a la conducción adaptada a cada clase de permiso, necesaria para poder acceder a la prueba de conocimientos específicos del permiso de que se trate.
- En el caso de los permisos AM, A1 y A2, una formación presencial de 2 horas sobre técnicas de conducción y otra de 2 horas sobre factores de riesgo, necesaria para poder acceder a la prueba de conocimientos específicos del permiso de que se trate.

A efectos del análisis del ajuste de esta nueva regulación a los principios de necesidad y proporcionalidad, resulta útil descomponerla en los siguientes cuatro aspectos: i) la exigencia de esta nueva formación para poder obtener el permiso de conducción; ii) la obligación de que esta nueva formación sea recibida de manera presencial; iii) la exigencia de que se deba realizar exclusivamente en las autoescuelas; y iv) la exigencia de acreditar esta formación antes de poder acceder al examen teórico.

A continuación, se analizan con detalle cada uno de estos cuatro aspectos desde la óptica de los principios de necesidad y proporcionalidad.

En primer lugar, la **exigencia de realizar una formación teórica obligatoria** en materia de sensibilización de conductores es una técnica novedosa en nuestro sistema, pues, como se ha señalado, en la actualidad no se impone una formación específica previa al examen teórico, sino que se admiten diferentes vías de preparación de esta prueba, siendo las principales la autoformación, la preparación en autoescuela y la preparación mediante centros *online*.

Esta Comisión no encuentra nada objetable en la exigencia de nueva formación. En la MAIN se justifica con el apoyo de un estudio de la Comisión Europea, que vendría a reclamar de los Estados miembros la existencia de formación sobre cuestiones que exceden del mero conocimiento de las normas de circulación para conseguir una mayor sensibilización sobre los riesgos de conducir bajo los efectos del alcohol, las drogas o la influencia de la presión social³. Dicha sensibilización es, sin duda, un objetivo deseable para aumentar la seguridad vial.

² La prueba de control de conocimientos (popularmente conocida como examen teórico) comprende una prueba de control de conocimientos común y una prueba de control de conocimientos específicos (art. 43.3 del Reglamento General de Conductores). Estas pruebas se regulan en los arts. 47 y siguientes del citado Reglamento.

³ Estudio de la CE « Study on driver training, testing and medical fitness » 2017.

En segundo lugar, la **exigencia de que la nueva formación sea presencial** puede tener un efecto negativo sobre la competencia en el sector, en la medida que favorece que los alumnos opten por formarse en las autoescuelas en detrimento de otras modalidades de formación, como son los centros *online*. Este efecto negativo es mayor y más preocupante en conjunción con las exigencias de que la formación presencial solo puede impartirse por las autoescuelas y de que debe realizarse antes de poder concurrir al examen teórico, aspectos que se analizan más adelante en este apartado.

La imposición de formación teórica presencial para la obtención del permiso de conducir ya fue analizada por la CNMC en su informe [UM/042/14⁴](#). En el mismo, se señalaba que la garantía de la seguridad pública como razón imperiosa de interés general podía salvaguardarse mediante la correspondiente prueba objetiva de conocimientos, por lo que la exigencia era redundante. En todo caso, no queda claro que los contenidos que cubrirá la nueva formación presencial obligatoria proyectada vayan a formar parte del examen teórico.

En la MAIN del PRD, la exigencia de que la nueva formación sea presencial se justifica por la existencia de una razón imperiosa de interés general, como es la seguridad pública. Según se argumenta en la MAIN, el contacto directo entre profesor y alumno puede ser instrumento facilitador de la expresión corporal de sensaciones y de intercambio de opiniones. Se argumenta, además, que siempre que se ha exigido formación teórica obligatoria en los países de nuestro entorno europeo, esta ha sido presencial, con la única excepción de Finlandia. No obstante, cabe realizar dos matizaciones a este respecto. En primer lugar, existen países que no han establecido la exigencia de formación teórica obligatoria, como el Reino Unido, Holanda o Suiza. En segundo lugar, que en los países donde se ha exigido formación teórica obligatoria, esta obligación ha estado referida a las materias técnicas de las normas de circulación, y no a la sensibilización.

Por todo lo anterior, se recomienda al Ministerio proponente que tenga en cuenta el potencial impacto negativo sobre la competencia de la exigencia de que la nueva formación sea presencial y que refuerce la justificación de esta exigencia en caso de mantenerla. Se recomienda que se valoren –y, en su caso, se descarten– otras alternativas para incrementar la sensibilización de los conductores.

En tercer lugar, en relación a la **exigencia de que la nueva formación solo se pueda impartir por las autoescuelas**, debe objetarse que instaura una reserva de actividad sin rango o amparo en norma legal que tiene un importante efecto restrictivo sobre la competencia. En efecto, esta reserva obliga al alumno a contratar la nueva formación con una autoescuela, limitando otras posibilidades. Además, favorece que el alumno contrate con la misma autoescuela también la

⁴ [Informe](#) de la SECUM por el art. 28 LGUM.

formación técnica para el examen teórico, en detrimento de los centros de formación online u otros prestadores, bien porque el alumno encuentre más cómodo contratar con un único centro ambas formaciones (la nueva formación sobre sensibilización y la formación para el examen teórico), bien como consecuencia de que las autoescuelas apliquen precios más reducidos para los alumnos que contraten ambas clases de formación.

En la MAIN se justifica la exigencia de que los únicos centros autorizados para impartir la formación sean las autoescuelas en que *“el contenido de esas ocho horas presenciales no es un contenido propio de “educación vial” sobre el que no existe regulación normativa, sino que se trata de un contenido que forma parte del proceso de “formación” para la obtención de un permiso de conducción [...]”*.

Sin embargo, a esa justificación cabe objetar que la nueva formación no forma parte de las materias que son evaluables en las pruebas de conocimientos teóricos o prácticos. Además, que sea una materia exigible para poder acceder al permiso de conducción o al examen teórico no justifica que solo pueda obtenerse en una determinada categoría de centros formativos, como son las autoescuelas. No se alcanza a comprender qué razón imperiosa de interés general se vería debilitada por el hecho de que los nuevos cursos de sensibilización se prestaran por operadores económicos diferentes de las autoescuelas, máxime teniendo en cuenta que el personal participante en la formación que aportaría un mayor valor añadido al alumno (fuerzas y cuerpos de seguridad, sanitarios, bomberos, accidentados...) no forma parte del personal de las autoescuelas.

Por último, tampoco se considera justificada la **exigencia de que la nueva formación deba acreditarse antes de poder acceder al examen teórico** del permiso de conducción. Esta exigencia abunda en el efecto distorsionador sobre la competencia ya señalado, al favorecer que los alumnos acudan a una tipología de operadores económicos (las autoescuelas) frente a otros (los centros online y otros prestadores de formación presencial) para obtener esta formación y también la formación para el examen teórico.

No se encuentra justificación en esta exigencia por la necesidad de salvaguardar alguna razón imperiosa de interés general, puesto que bastaría con exigir que la realización de los cursos de sensibilización se acredite antes de poder obtener el permiso de conducción. Desvincular del examen teórico la nueva formación sobre sensibilización de conductores no parece poner en riesgo la seguridad vial y contribuiría a mitigar el impacto distorsionador sobre la competencia comentado anteriormente.

En conclusión, en relación con la nueva formación sobre sensibilización, esta Comisión recomienda revisar la regulación proyectada de la siguiente manera: i) valorar la existencia de alternativas a la estricta exigencia de que la nueva formación sea presencial; ii) eliminar la reserva a las autoescuelas para la

impartición de la nueva formación; y iii) eliminar la exigencia de que la nueva formación deba acreditarse antes del examen teórico, previendo en su lugar que deba acreditarse antes de la obtención del permiso de conducción.

III.2.2 La posibilidad de extender la exigencia de formación presencial a toda la formación para el examen teórico

El nuevo Anexo IX, “*Formación presencial obligatoria requerida para ser admitido a las pruebas de control de conocimientos para la obtención de permisos de conducción*” (apartado dieciséis del artículo único del PRD) dispone en su apartado 6 que “*Sin perjuicio de lo dispuesto en este anexo, podrán ser objeto de formación presencial las materias sobre las que versa cada una de las pruebas de control de conocimientos, enumeradas en el Anexo V B)*”. El mencionado Anexo V B) del Reglamento General de Conductores establece las materias que son objeto de control en el examen teórico de cada permiso de circulación.

Esta nueva previsión parece, por tanto, habilitar genéricamente para que se extienda la obligación de formación presencial obligatoria a todas las materias sobre las que versa el examen teórico.

No se ha encontrado justificación a esta previsión en el PRD, cuya aplicación podría tener efectos devastadores sobre la competencia en la oferta de formación teórica para los permisos de conducción al bloquear toda posibilidad de formación a distancia. Como ya se ha señalado, la exigencia de formación presencial obligatoria para el examen teórico ya fue analizada por la CNMC en su informe [UM/042/14](#), en el que se concluyó que la garantía de la seguridad pública como razón imperiosa de interés general podía salvaguardarse mediante la correspondiente prueba objetiva de conocimientos.

Por tanto, se recomienda suprimir la previsión contenida en el apartado 6 del Anexo IX proyectado en el apartado dieciséis del artículo único del PRD.

III.2.3 La imposición de clases prácticas obligatorias antes de repetir el examen práctico

El apartado catorce del artículo único del PRD modifica el Anexo VI del Reglamento General de Conductores. En concreto, se regula un nuevo apartado 2 de la letra A) “*Pruebas de control de conocimientos y de control de aptitudes y comportamientos*”, que prevé lo siguiente:

“...Cuando el aspirante no supere la prueba de control de aptitudes y comportamientos en circulación en vías abiertas al tráfico general, entre la primera y segunda convocatoria mediará un plazo mínimo de quince días, contados desde la realización de la prueba; de no superar la prueba, entre la segunda y tercera convocatoria mediará un plazo de, al menos, veinte

días. Si no superara la prueba en tercera convocatoria, entre ésta y la cuarta, y en sucesivas convocatorias, el plazo mínimo será de quince días. Estos plazos podrán ser reducidos excepcionalmente en casos de reconocida urgencia debidamente justificada. Además, una vez agotada la primera o sucesivas convocatorias, para presentarse a la realización de la prueba será necesario acreditar mediante certificación del director de la escuela particular de conductores haber recibido al menos cinco horas de formación práctica entre la fecha del último no apto y la de realización de la prueba solicitada.”

De esta forma, se establece la obligación de que, si el alumno suspende el examen práctico, para poder volver a presentarse debe acreditar mediante certificación del director de la autoescuela haber recibido al menos cinco horas de formación práctica entre la fecha del último no apto y la de realización de la prueba solicitada.

La MAIN justifica esta obligación en los siguientes términos:

“Actualmente en España existe la obligación de estar inscrito en una escuela particular de conductores para poder presentarse a la prueba de circulación. Sin embargo, se da la circunstancia de que en teoría nada impediría que pudieran presentarse a dicho examen sin haber realizado una sola clase de circulación, aunque entendemos que en la práctica no es algo habitual ya que el propio profesor no estaría dispuesto a asumir el riesgo de acompañar al examen de circulación en calidad de acompañante en el vehículo a un aspirante cuya habilidad al volante no le consta, por mucho que pueda reaccionar haciendo uso del doble mando.

El número de clases que recibirá cada alumno dependerá de la decisión del propio alumno, que en la mayoría de casos se dejará asesorar por el profesor o realizará al menos las clases que haya abonado previamente al contratar la formación con una escuela particular determinada, pues es frecuente que las escuelas oferten paquetes formativos que incluyen la matrícula, una parte que afecta a la formación teórica y determinado número de clases prácticas. Pero una queja bastante habitual por parte de los profesionales del sector se refiere a que sus alumnos, cuando suspenden, no dan clases hasta que se acerca la fecha del examen, en que solicitan dar una o dos. Esto, lógicamente, no favorece que el aspirante se presente a la prueba con una formación sensiblemente mejor que la que tenía cuando suspendió en la convocatoria anterior. [...]”

No obstante, de no superar la prueba parece evidente que la formación previa recibida es insuficiente y que al menos deberá recibir un número mínimo de clases que le permita adquirir, perfeccionar o corregir las aptitudes y comportamientos que ha quedado constatados que le faltan”.

Por otro lado, la propia MAIN señala que la medida persigue un efecto disuasorio sobre los alumnos que se presentan al examen por primera vez sin una adecuada formación. Incluso, se señala que la medida podría suponer un ahorro para los alumnos, ya que se ahorrarían tener que abonar repetidas veces las tasas para realizar el examen.

Debe partirse del hecho de que la exigencia de un número obligatorio de clases prácticas genera una carga sobre los alumnos y otorga una ventaja a una categoría de operadores económicos, las autoescuelas. Esta carga es admisible solo en la medida en que respete los principios de necesidad y proporcionalidad.

En este sentido, pese a lo señalado en la MAIN, debe señalarse que no se ha justificado debidamente la existencia de relación de causalidad entre el suspenso en el examen práctico y haber tenido una formación insuficiente, y en todo caso no queda debidamente justificado el porqué de la concreta cifra de cinco clases entre examen y examen. Debe recordarse que el sistema general previsto en la Ley es que sea la exclusiva decisión del alumno, con el asesoramiento – pero no la imposición – del profesor de autoescuela la que determine el número de clases prácticas a realizar antes de participar en el examen práctico.

Por otra parte, el carácter disuasorio de la medida proyectada, en términos generales, es cierto. Sin embargo, el sistema vigente ya dispone de elementos de carácter disuasorio para los alumnos insuficientemente preparados, como son el pago de tasas para realizar exámenes y el número limitado de convocatorias a que cada solicitud da derecho (art. 51 del Reglamento General de Conductores), o el establecimiento de plazos mínimos entre convocatoria y convocatoria tal como se prevé en el apartado catorce del artículo único del PRD. No se acredita por qué la disuasión actual es insuficiente ni se analiza cuál será el efecto disuasorio incremental de la medida proyectada. Tampoco se justifica en el PRD por qué la concreta medida elegida es la más proporcionada, sin haber entrado a analizar otras como, por ejemplo, el establecimiento de tasas incrementales en función del número de convocatorias realizadas.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente informe analiza la regulación proyectada desde la óptica de su impacto sobre la competencia y su ajuste a los principios de regulación económica eficiente.

El PRD introduce modificaciones normativas que deben ser valoradas positivamente desde la óptica de la regulación económica eficiente, pues suponen una reducción de cargas para ciudadanos y empresas. Destaca en este sentido, en particular, la mayor interconexión digital entre las Administraciones Públicas nacionales a la hora de tramitar o consultar permisos de conducción.

Sin embargo, otras modificaciones proyectadas plantean objeciones desde la óptica de su impacto en la competencia, en particular en lo que se refiere al sistema de acceso a los permisos de conducción.

El PRD objeto de análisis introduce dos modificaciones relevantes en ese sistema. Por una parte, condiciona el acceso al examen teórico a la realización previa de formación presencial de entre 8 y 12 horas de duración. Por otra parte, obliga a los alumnos que hayan suspendido el examen práctico a realizar un mínimo de cinco horas de clases obligatorias en una autoescuela antes de poder concurrir nuevamente a esa prueba.

En cuanto a la nueva formación regulada, la CNMC no cuestiona su exigencia, puesto que la mejora de la concienciación de los futuros conductores redundará en una mayor seguridad vial, como adecuadamente se justifica en el proyecto. No obstante, debe tenerse en cuenta que la exigencia de que esta formación se realice de manera presencial, junto con la reserva de actividad para impartirla a favor de las autoescuelas y la exigencia de que se realice antes del examen teórico pueden tener un efecto negativo sobre la competencia, fortaleciendo a las autoescuelas en detrimento de otros operadores económicos que imparten formación para los exámenes teóricos. Por ello, la CNMC aconseja revisar la regulación proyectada de la siguiente manera:

- i) valorar alternativas a la estricta exigencia de que la nueva formación para alcanzar los objetivos de sensibilización sea presencial;
- ii) eliminar la reserva para la impartición de la nueva formación a favor de las autoescuelas; y
- iii) eliminar la exigencia de que la nueva formación deba acreditarse antes del examen teórico, previendo en su lugar que deba acreditarse antes de la obtención del permiso de conducción.

Por otra parte, la CNMC recomienda que la exigencia de formación presencial no se extienda a todas las materias sobre las que versa el examen teórico, como habilita el proyecto normativo. La CNMC ya se ha pronunciado en el pasado considerando que la garantía de la seguridad pública como razón imperiosa de interés general podía salvaguardarse mediante la correspondiente prueba objetiva de conocimientos.

Finalmente, se aprecia que no se ha justificado suficientemente la obligación de que los alumnos deban recibir cinco horas de formación práctica en una autoescuela antes de poder volver a presentarse al examen práctico en caso de suspenderlo. Esta medida genera una carga sobre los alumnos y otorga una ventaja a las autoescuelas que no se ha justificado debidamente desde la óptica de los principios de necesidad y proporcionalidad.

Por otra parte, tras haber podido analizar el sistema de autoescuelas con ocasión de la elaboración de este informe, la CNMC advierte de que la actual regulación

de las autoescuelas contiene requisitos de medios materiales y humanos que deberían ser objeto de revaluación desde la óptica de los principios de buena regulación, ya que podrían estar desincentivando la entrada de nuevos agentes en el mercado.

Voto particular que formula la consejera D^a María Pilar Canedo

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 11.3 del Reglamento de funcionamiento interno de la CNMC y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría de la Sala de Competencia de la CNMC, formulo el presente voto particular⁵.

1. Objetivo y cuestiones fundamentales tratadas en el Voto particular

Esta consejera muestra su acuerdo con la mayoría de las recomendaciones que se realizan en el informe (como la que implica la eliminación de la reserva de actividad en la formación teórica propuesta a las autoescuelas; la eliminación de la exigencia de que la formación relacionada con la concienciación deba realizarse antes de la formación teórica; la advertencia de que no se amplie la exigencia de formación teórica obligatoria a ámbitos diferentes a la sensibilización o una recomendación general de revisión de la regulación). Sin embargo, el objetivo de este Voto particular es manifestar, que existe desacuerdo en otras cuestiones que considero esenciales para cumplir el mandato de promoción de la competencia de este organismo por su incidencia en la protección del interés general. Estas cuestiones se resumen a continuación y se desarrollan en el texto.

1. El IPN “aprecia que no se ha justificado suficientemente la obligación” impuesta por el proyecto de norma de que los alumnos deban recibir cinco horas de formación práctica en una autoescuela en un determinado tiempo antes de poder volver a presentarse al examen práctico en caso de suspenderlo. Esta consejera considera que tal exigencia no guarda relación con una Razón Imperiosa de Interés General (RIIG) y por tanto debe recomendarse su supresión y no resulta suficiente una mayor justificación.

2. El informe tan solo recomienda al órgano proponente que valore “alternativas a la estricta exigencia de que la nueva formación sea presencial para alcanzar los objetivos de sensibilización” cuando tal exigencia de presencialidad debe desaparecer por no resultar necesaria para la garantía de la RIIG al no aceptar la eficacia de métodos alternativos de como la enseñanza *on line* y generar discriminación entre operadores y perjuicio a los usuarios.

3. Además el informe no cuestiona la exigencia de una nueva formación regulada asumiendo que contribuye a una mayor seguridad vial sin que haya quedado suficientemente acreditada la relación de causalidad entre la medida y el objetivo. Además no se establezcan métodos de evaluación de la consecución del objetivo que permitan a los ciudadanos emplear sistemas alternativos de acreditación de la consecución del objetivo pretendido (lo que sería menos restrictivo) y, al órgano proponente, una adecuada valoración de la medida a medio plazo.

⁵ Reglamento de Funcionamiento Interno de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC, aprobado por el Pleno del Consejo, el 4 de octubre de 2013.

2. Qué supone la promoción de la competencia en las propuestas normativas

4. En el ejercicio de sus funciones de promoción de la competencia, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido el presente informe al Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el reglamento general de conductores.

En el mismo se realizan algunas recomendaciones y valoraciones que se consideran insuficientes por esta consejera para cumplir adecuadamente con la función atribuida a este organismo.

5. La promoción de la competencia consiste en fomentar el funcionamiento competitivo de los mercados mediante diversas actuaciones dirigidas, fundamentalmente, a la Administración. En cumplimiento de tal función las autoridades de competencia deben por tanto, como recuerda la OCDE, asumir un papel proactivo para contribuir a la producción de políticas que reduzcan las barreras de entrada en los mercados, promuevan la desregulación y la liberalización del comercio y minimicen las intervenciones innecesarias del gobierno en los mercados⁶. La propia OCDE identifica los elementos que deben concurrir en una autoridad de competencia para conseguir adecuadamente el citado objetivo: un significativo nivel de independencia de la influencia política “tanto desde dentro como desde fuera del gobierno”; suficientes medios para poder ejercer sus funciones, y credibilidad “como un efectivo e imparcial defensor de la competencia”.

Estas afirmaciones ponen de manifiesto que la autoridad de competencia tiene la función de contribuir al fomento de la competencia en los mercados y que, dentro de su función de promoción de la competencia, relacionada con la valoración de normas en proceso de creación o modificación, su labor se centra en tratar de conseguir que desaparezcan o no se creen restricciones injustificadas.

Conviene igualmente recordar que el artículo 129 de la vigente Ley de Procedimiento administrativo común recoge en una norma jurídicamente vinculante para las administraciones los principios de buena regulación⁷:

*1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas **actuarán** de acuerdo con los principios de **necesidad**, **eficacia**, **proporcionalidad**, **seguridad jurídica**, **transparencia**, y **eficiencia**. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, **quedará suficientemente justificada** su adecuación a dichos principios.*

⁶ BANCO MUNDIAL, OECD: *A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy*, Chapter 6, at 93, 1998.

⁷ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE nº 236, de 2 de octubre de 2015. BOE-A-2015-10565.

2. En virtud de los principios de **necesidad** y eficacia, la iniciativa normativa **debe** estar justificada por una razón de interés general, basarse en una **identificación clara de los fines perseguidos** y **ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución**.

3. En virtud del principio de **proporcionalidad**, la iniciativa que se proponga **deberá** contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, **tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios**⁸.

Antes de la entrada en vigor de esta norma estos principios de buena regulación formaban parte de los mandatos de las principales organizaciones internacionales y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que ha perfilado el concepto de Razón Imperiosa de interés general (RIIG) en numerosa jurisprudencia⁹. Mantiene por ejemplo que las restricciones que sean aplicables sin discriminación por razón de la nacionalidad “*pueden estar justificadas por razones imperiosas de interés general, siempre que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzar dicho objetivo*”¹⁰. La mencionada sentencia afirma que entran dentro de las RIIG cuestiones tales como la protección del medio ambiente o la protección de los consumidores (también afectada en el supuesto analizado) pero descarta expresamente los objetivos de carácter económico¹¹.

6. De cuanto antecede se deriva que resulta evidente que las administraciones tan solo pueden, en el ejercicio de sus potestades normativas, establecer restricciones que resulten necesarias para alcanzar un objetivo vinculado con una RIIG. Lógicamente, para la administración no es suficiente mencionar la existencia de una de estas razones sino que debe no solo justificar la relación de causalidad entre la restricción y la RIIG sino también realizar una valoración de las alternativas y optar por las menos lesivas a la competencia siempre que sean suficientes para conseguir la pretendida garantía. Solo una adecuada motivación de este proceso permite controlar la actuación de la administración.

3. La Seguridad Vial como Razón Imperiosa de Interés General

7. Nada puede objetarse, obviamente, al objetivo de protección de la seguridad ciudadana empleado por el órgano proponente como razón imperiosa de interés

⁸ Negrita añadida.

⁹ Por ejemplo en las Sentencias de 10 de marzo de 2009, Hartlauer, C-169/07, Rec. p. I-1721, apartado 44; de 19 de mayo de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes y otros, C-171/07 y C-172/07, Rec. p. I-4171, apartado 25, y Blanco Pérez y Chao Gómez, antes citada, apartado 61.

¹⁰ Sentencia de 24 de marzo de 2011 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asunto C-400-08. Comisión contra España, párrafo 73.

¹¹ Tales valoraciones se han recogido en la jurisprudencia nacional en casos tales como Sentencia núm. 193/2013 de 21 noviembre Tribunal Constitucional (Pleno), dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5491/2012.

general. La Seguridad Vial se ha puesto de manifiesto por la Unión Europea y diversos organismos internacionales como un objetivo digno de atención con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población y reducir la siniestralidad.

Asumida sin embargo la existencia de una razón imperiosa de interés general, el análisis que procede realizar se centra en verificar si existe una relación de causalidad entre las restricciones establecidas en la propuesta normativa y la protección del citado objetivo y si las medidas propuestas resultan proporcionales al objetivo pretendido.

4. Análisis de las limitaciones propuestas y su relación con la RIIG

A. Sobre la exigencia de 8-12 horas de formación para conseguir un incremento de la concienciación ciudadana

8. En opinión de esta consejera se asume por el órgano proponente, sin una suficiente acreditación, que la imposición de ciertas horas de formación para conseguir el permiso de conducción va a tener un efecto determinado en la protección de la RIIG.

El sistema propuesto no implementa un sistema de verificación de si el objetivo de concienciación pretendido con la formación obligatoria se consigue. De hecho los contenidos abarcados por la nueva formación obligatoria y las competencias que conllevan se excluyen de cualquier tipo de prueba de verificación.

Ello impedirá al órgano proponente realizar una adecuada evaluación de si la medida restrictiva propuesta sirve al objetivo pretendido.

9. En opinión de esta consejera, debería analizarse la relación de causalidad en la protección de la RIIG y la restricción propuesta. En caso de considerarse que efectivamente existe (posibilidad que esta consejera no descarta), debería valorarse la existencia de métodos alternativos que pudieran ser menos restrictivos que la imposición de esta concreta formación.

En cualquier caso, siguiendo los principios de buena regulación, deberían incluirse en el modelo propuesto sistemas de valoración de competencias en los candidatos con dos objetivos: el primero que pueda acreditarse la capacitación de los alumnos sin seguir una concreta formación sino permitiendo alternativas a la misma (de hecho el estudio de la Comisión Europea que se emplea como justificación para la inclusión de estos requisitos se refiere a vías de formación formal e informal) y el segundo, poder verificar, con vistas a revisiones futuras, si la formación ofrecida sirve efectivamente al objetivo pretendido o es conveniente replantearla.

B. Sobre la exigencia de que la formación sea presencial

10. La exigencia de presencialidad tiene un efecto negativo sobre la competencia en el sector, en la medida en que con ella se favorecen los modelos de negocio presenciales respecto de los modelos *on line* en este momento existentes. La

nueva exigencia genera por tanto **discriminación** de unos modelos de negocio respecto de otros.

Además, la presencialidad supone necesariamente un encarecimiento de los costes para los estudiantes que de un modo u otro se repercutirá en el costo del producto final.

11. Sin embargo no puede considerarse acreditado que la presencialidad sea necesaria para alcanzar el objetivo de protección de la seguridad vial.

Las referencias que se recogen en la MAIN al contacto directo entre profesor y alumno como instrumento facilitador de la expresión corporal de sensaciones y de intercambio de opiniones pueden no ser cuestionables. Sí lo es sin embargo, en opinión de esta consejera, que tal manera de interacción sea **imprescindible** (necesaria) para alcanzar los adecuados niveles de protección de la seguridad vial. Tal afirmación sería equivalente a asumir que los cauces no presenciales de formación no sean adecuados para alcanzar el objetivo pretendido lo cual ha sido rebatido por la academia y resulta contrario precisamente a los avances de la digitalización en la enseñanza no solo de conocimientos sino de aptitudes y capacidades¹².

No resultan en opinión de esta consejera suficientes las referencias al derecho comparado que realiza el órgano proponente. En ellas se mencionan sistemas que mantienen la exigencia de formación presencial obligatoria para obtener el permiso de conducción sin hacer un análisis de la incidencia que tal formación tiene en la consecución de la RIIG y sin mencionar que varios de tales ordenamientos se remontan a fechas lejanas en que los sistemas digitales no habían recibido el desarrollo que en este momento disfrutaban y que algunos de ellos están en fase de modificación¹³. Además, en los países de nuestro entorno que han realizado modificaciones más recientes se tiende a una mayor liberalización en el sistema de obtención de los permisos de conducción¹⁴.

¹² BRAMBLE, W. J., y PANDA, S. (Ed.). *Economics of distance and online learning: Theory, practice and research*. Londres: Routledge, 2008; GARCIA ARETIO, L. (2019). "Necesidad de una educación digital en un mundo digital". en *Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, 22(2). <https://doi.org/10.5944/ried.22.2.23911>.

¹³ Por ejemplo Austria que exige en una norma de **1967** presencialidad de 32 clases de 50 minutos <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011385>, o Alemania que exige 14 horas de 90 minutos en una regulación de **1976** https://www.gesetze-im-internet.de/fahrschausbo_2012/index.html#BJNR131800012BJNE000600000. En Noruega, donde se exigen 17 horas de clase desde 1965, las mismas **pueden realizarse en el colegio** https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1965-06-18-4/KAPITTEL_4#%C2%A724.

En Dinamarca, donde se exigen 19 horas de clase de 45 minutos <https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=210058&exp=1>, existe un proyecto de cambio normativo para implementar un **examen teórico digital**.

¹⁴ Véase por ejemplo el caso de Francia que en el año 2015 realizó una modificación de su regulación para eliminar la exigencia de clases obligatorias permitiendo incluso la posibilidad de alquilar un coche de instrucción y seguir las clases con alguien que ya tenga una licencia, presentándose al examen con un tutor acreditado, con un coche específicamente equipado (con un pedal de freno y un pedal de embrague en el lado del copiloto). LOI n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, JORF n°0181 de 7 de agosto de 2015. P. 13537 texto n° 1.

El estudio de la Comisión Europea que recomienda la existencia de formación no exige que la misma tenga carácter presencial ni cuestiona el empleo de métodos alternativos para conseguir el objetivo de concienciación perseguido¹⁵. Existen, de hecho, otros estudios de entidades internacionales independientes y prácticas de las propias administraciones españolas que acreditan que el objetivo de protección de la seguridad vial por la vía de la concienciación puede ser conseguido por medios alternativos a la presencialidad¹⁶.

No debemos olvidar que la mera mención de una razón imperiosa de interés general -como sin duda lo es la seguridad pública- no resulta suficiente para que una restricción pueda considerarse justificada. Debe acreditarse que la restricción es necesaria y proporcional al objetivo alcanzado. Por ello no se trata solo de valorar si puede conseguirse el objetivo de protección de la seguridad pública por medio del contacto presencial con los estudiantes, sino si este es el único medio que permite conseguir tal objetivo. Si el mismo puede conseguirse por medios menos restrictivos, la restricción debería ser reconsiderada.

Tal como se menciona en este informe, la CNMC ya había tenido ocasión de manifestar que la garantía de la seguridad pública como razón imperiosa de interés general puede salvaguardarse mediante la pruebas objetivas de conocimientos y que por tanto no resulta justificada la imposición de formación

También es relevante mencionar que en el *Informe Anual de Seguridad Vial* de 2017 realizado por la OCDE que analiza de manera detallada los elementos que influyen en el nivel de siniestralidad sin mencionar la formación obligatoria ni presencial.

¹⁵ El estudio plantea establecer un plan de formación nacional que no solo incluya un número mínimo de horas de entrenamiento formal e informal de conducción real, sino que también defina las horas de lecciones teóricas que han de dedicarse a las normas de circulación, y a otros aspectos que, aunque difíciles de probar en un examen, son importantes para conducir de forma segura, como son: el uso responsable del vehículo, los peligros de conducir en estado de ebriedad (drogas ilícitas, alcohol, etc.), exceso de velocidad, distracción, presión de grupo y formas para evitar la indulgencia en actividades peligrosas (es decir, entrenamiento de resiliencia). Plantea incorporar entrenamiento en la percepción y anticipación de riesgos, incorporar los nuevos avances tecnológicos que afectan la conducción, como conducir con dispositivos de navegación, conducir con control de velocidad adaptativo, conducir con sistemas de advertencia de salida de carril y sistemas de mantenimiento de carril, etc. Incluso plantea establecer medios que combinen la capacitación formal e informal para conductores, en la que ambos se refuerzan mutuamente y abolir programas de entrenamiento cortos destinados a mejorar las habilidades para recuperar el control en situaciones de emergencia como el entrenamiento de patinaje en la medida en que pueden producir una mayor asunción de riesgos debido al exceso de confianza que transmiten. En ningún caso se exige la presencialidad.

¹⁶ Resulta por ejemplo relevante subrayar que el **Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones** (UNITAR <https://unitar.org/>) y el RACE dirigen un centro de formación en Seguridad Vial en Madrid que imparte cursos *online* de seguridad vial dirigidos a técnicos y profesionales del sector en todo el mundo.

Además, existen numerosos cursos *online* sobre educación y seguridad vial promovidos por diversos organismos como el Instituto de Educación y Seguridad Vial o la propia DGT. (Cursos online con la Universidad de Salamanca de Educación para la Seguridad Vial desde la perspectiva española e internacional (<http://www.dgt.es/es/seguridad-vial/eventos/jornadas-y-congresos/2013/v-curso-online-de-educacion-para-la-seguridad-vial-desde-la-perspectiva-espanola-e-internacional.shtml>); Convenio de colaboración entre la DGT y la UNED para impartir cursos de formación a distancia: Educación vial para profesores y Educación vial para educadores extraescolares (vídeo Canal UNED, 2000), o Aula Abierta de la Dirección General de Tráfico, que ofrece cursos de educación vial, dirigidos a perfiles diversos, en los que aprender y compartir experiencias, buenas prácticas y recursos para la prevención de accidentes y en la mejora de la seguridad vial.

teórica presencial para la obtención del permiso de conducir [UM/042/14¹⁷](#). Que la nueva formación presencial propuesta no se vincule con conocimientos por estar referida a la sensibilización, no impide que puedan establecerse sistemas alternativos para la consecución del objetivo ni sistemas de verificación de aptitudes para valorar los resultados. Por ello la conclusión del análisis en este caso deber ser coincidente con el informe de Unidad de Mercado mencionado.

12. Por cuanto antecede esta consejera considera que el presente informe no está cumpliendo adecuadamente su función de fomentar la competencia cuando manifiesta *“Por todo lo anterior, se recomienda al Ministerio proponente que tenga en cuenta el **potencial** impacto negativo sobre la competencia de la exigencia de que la nueva formación sea presencial y que refuerce la justificación de esta exigencia en caso de mantenerla. Se recomienda que se valoren –y, en su caso, se descarten– otras alternativas para incrementar la sensibilización de los conductores”*.

En opinión de esta consejera, la presencialidad no puede considerarse una restricción necesaria para alcanzar el objetivo de protección del interés general pretendido y genera discriminación e impacto negativo en en la competencia que requerirían que la CNMC recomiende abiertamente su supresión.

13. Coincide esta consejera con el informe en la mayoría de sus valoraciones: cuando manifiesta que la “exigencia de que la nueva formación solo se pueda impartir por las autoescuelas, debe objetarse ya que instaura una reserva de actividad sin rango o amparo en norma legal que tiene un importante efecto restrictivo sobre la competencia”; cuando afirma que “tampoco se considera justificada la exigencia de que la nueva formación deba acreditarse antes de poder acceder al examen teórico”, o cuando manifiesta respecto a la posibilidad de ampliar la formación obligatoria a otros aspectos diferentes de la concienciación que “no se ha encontrado justificación a esta previsión en el PRD, cuya aplicación podría tener efectos **devastadores** sobre la competencia en la oferta de formación teórica para los permisos de conducción al bloquear toda posibilidad de formación a distancia”.

En estos supuestos el informe recomienda abiertamente “**eliminar**” tales restricciones lo que no parece coherente con el supuesto de la presencialidad en que tan solo se recomienda **valorar alternativas o justificar la restricción**.

C. La exigencia de realizar un determinado número de clases tras suspender un examen y el transcurso de un tiempo

14. A este respecto el informe manifiesta que “se aprecia que no se ha justificado suficientemente la obligación de que los alumnos deban recibir cinco horas de formación práctica en una autoescuela antes de poder volver a presentarse al examen práctico en caso de suspenderlo”.

¹⁷ Informe de la SECUM por el art. 28 LGUM.

Valoradas las implicaciones de la medida debe considerarse que la misma no genera discriminación entre operadores pero sin embargo no puede concluirse que presente relación con la RIIG de incrementar la seguridad vial, dado que no se verifica peligro alguno en que un estudiante se presente al examen tantas veces como considere en la medida en que durante el examen la conducción es supervisada. Además existen tasas de examen que satisfacer por lo que tampoco se genera otro daño a la administración que justifique la limitación de la libertad del candidato.

15. Por ello, en opinión de esta consejera, la recomendación no debería ser de incrementar la justificación sino de supresión de la medida por no adecuarse a los principios de regulación económica eficiente.

D. La recomendación general

16. El informe termina recomendando “que se lleve a cabo una reevaluación de la normativa aplicable a las autoescuelas desde la óptica de la regulación económica eficiente, fundamentalmente del Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores¹⁸. En él se recoge la exigencia de autorización para el ejercicio de esta actividad y se exigen requisitos mínimos de medios materiales (como dispone de un local) y humanos (personal docente). Estos requisitos encarecen el ejercicio de la actividad de autoescuelas, generando sobrecostes al consumidor final en forma de mayores precios y desincentivando, además, la entrada de nuevos agentes”.

Esta consejera coincide con tal valoración a la que sin embargo considera que debe añadirse la exigencia de inscribirse en una autoescuela para poder presentarse al examen de conducción sin permitir las clases con tutores con licencia y/o la evaluación directa de las aptitudes lo que, en su opinión igual que los elementos anteriores, debería ser objeto de reevaluación desde la óptica de los principios de necesidad y proporcionalidad como se ha hecho en sistemas legales de nuestro entorno.

En tal sentido emito este Voto Particular.

Firmado: María Pilar Canedo Arrillaga

¹⁸ [Real Decreto 1295/2003](#) de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores.

Índice

I. ANTECEDENTES	2
II. CONTENIDO	3
III. VALORACIÓN	4
III.1 Observaciones generales.....	4
III.2 Observaciones particulares	5
<i>III.2.1 La nueva formación presencial obligatoria de sensibilización a los conductores</i> .	5
<i>III.2.2 La posibilidad de extender la exigencia de formación presencial a toda la formación para el examen teórico</i>	9
<i>III.2.3 La imposición de clases prácticas obligatorias antes de repetir el examen práctico</i>	9
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	11
Voto particular que formula la consejera D^a María Pilar Canedo	14

