

RESOLUCIÓN

Expte. SAMAD/06/18, EXÁMENES AUTOESCUELAS MADRID

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidente

D. José María Marín Quemada

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Josep Maria Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 24 de febrero de 2020

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el expediente SAMAD/06/18, EXÁMENES AUTOESCUELAS MADRID, incoado por la Dirección General de Economía y Política Financiera de la Comunidad de Madrid (actualmente Dirección General de Economía y Competitividad) contra la Asociación Provincial de Autoescuelas de Madrid (APAMAD) y la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid (JPTM/DGT), por supuestas prácticas y conductas contrarias a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**).

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 1 de junio de 2016, tuvo entrada en la Dirección General de Economía y Política Financiera (en adelante, DGEPF) escrito de denuncia de AUTOESCUELA LARA S.L. por el que se señalan presuntas prácticas anticompetitivas por parte de la Asociación Provincial de Autoescuelas de Madrid (en adelante, la APAMAD) y la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid (en adelante, la JPTM/DGT) (folios 1 a 65).
2. En posterior trámite de asignación de competencias se determinó por la Dirección de Competencia de la CNMC y por la DGEPF que, sin entrar a valorar el fondo de si las conductas descritas suponen una infracción o no de la LDC, los órganos competentes para conocer de las actuaciones, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, eran los correspondientes a la Comunidad de Madrid.
3. El 13 de junio de 2017 se realizó un requerimiento a la JPTM/DGT en el que se solicitó especificar el ámbito territorial de la Instrucción 09/C-39 de 8 de julio de 2009 (folios 66 a 68). La respuesta de JPTM/DGT se recibió el 23 de junio de 2017 (folios 69 a 77).
4. Con fecha 12 de septiembre de 2017 se procedió a incorporar de oficio, por igualdad de objeto, una reclamación por el artículo 28 de la Ley 20/2013 de Garantía de Unidad de Mercado (folios 78 a 101).
5. El 27 de septiembre de 2017 se realizó un nuevo requerimiento a la JPTM/DGT en el que se le preguntaba por las asociaciones que asistieron a las reuniones descritas en el expediente (folios 102 a 105). Se recibió contestación al mismo el 16 de octubre de 2017 (folios 106 a 108).
6. Con fecha 17 de octubre de 2017, la DGEPF acordó la incoación de procedimiento sancionador según lo establecido en el apartado 1 del artículo 49 de la LDC y en los artículos 25.1.c) y 28 del RDC, por el que se acuerda la apertura de expediente contra APAMAD, contra la Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios de Autoescuelas de Madrid (en adelante, APEAM) y, contra la JPTM/DGT, por la realización de prácticas supuestamente restrictivas de la competencia ex artículo 1 de la LDC (folios 109 a 132).
7. El 3 de noviembre de 2017 se realizaron dos requerimientos de información a APEAM y a APAMAD (folios 133 a 136). Ambos requerimientos de información fueron contestados con fecha 13 de noviembre de 2017 (APAMAD folios 139 a 146; APEAM folios 147 a 155).
8. Con fecha 15 de noviembre de 2017 se solicitó nuevamente información a APEAM y a la JPTM/DGT por razón de existencia de posibles hechos contradictorios en la información presentada previamente a la DGEPF (folios

156 a 163). APEAM contestó a la solicitud de información con fecha 10 de noviembre de 2017 (folios 165 a 174) y JPTM/DGT contestó con fecha 28 de noviembre de 2017 (folios 175 a 177)

9. A la vista de las actuaciones practicadas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 50.3 LDC y 33.1 RDC, se procede, con fecha 4 de diciembre de 2017, a formular el pliego de concreción de hechos contra APAMAD, APEAM y JPTM/DGT por la realización de prácticas constitutivas de una infracción del artículo 1 de la LDC (folios 178 a 239).
10. Con fecha 14 de diciembre de 2017, la asociación APEAM formula alegaciones al pliego de concreción de hechos (folios 244 a 248).
11. La DGT/JPTM solicita el 14 de diciembre de 2017 el inicio de las actuaciones tendentes a la terminación convencional (folios 249 a 257).
12. El 21 de diciembre de 2017 la DGEPF, al entender que la presentación de la solicitud de terminación convencional por la JPTM/DGT cumple con los requisitos mínimos necesarios, acuerda el inicio de las actuaciones tendentes a la terminación convencional del procedimiento sancionador de referencia y la suspensión del plazo máximo del procedimiento y de la tramitación del procedimiento principal hasta la conclusión de la terminación convencional. Asimismo, la DGEPF requiere a la JPTM/DGT para que presente ante la DGEPF su propuesta de compromisos en el plazo máximo de tres meses y notifica el mencionado acuerdo a los interesados en el procedimiento sancionador de referencia (folios 258 a 286).
13. Con fecha 8 y 9 de enero de 2018, respectivamente, APAMAD y JPTM/DGT realizan alegaciones al acuerdo de inicio de las actuaciones tendentes a la terminación convencional (folios 291 a 299)
14. El 26 de febrero 2018 tiene entrada la propuesta de compromisos por parte de la JPTM/DGT (folios 300 a 305).
15. El 14 de marzo de 2018 se solicitó por la DGEPF aclaración de la propuesta de compromisos para determinar si resuelven adecuadamente los problemas sobre la competencia de acuerdo con el punto 39 de la Comunicación sobre terminación convencional de la CNC de 28 de septiembre de 2011, en adelante Comunicación CNC (folios 306 a 324).
16. Con fecha 27 de marzo de 2018, tiene entrada escrito de la JPTM/DGT de aclaración de la propuesta de compromisos (folios 326 a 336)
17. El 7 de junio de 2018 se solicita una segunda aclaración de propuesta de compromisos (punto 39 de la Comunicación CNC) (folios 338 a 357). JPTM/DGT contestó el 18 de junio de 2018 (folios 358 a 360)
18. Con fecha 21 de junio de 2018 la DGEPF remitió la propuesta de compromisos de la JPTM/DGT y los escritos relativos a la primera y segunda aclaración al total de los interesados para que efectuaran las alegaciones

que consideraran oportunas y al Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para su conocimiento (folios 361 a 438).

19. AUTOESCUELA LARA presentó, el 10 de julio de 2018, alegaciones a la remisión de propuesta de primeros compromisos por la JPTM/DGT (folios 445 a 449).
20. La DGEPF remitió un requerimiento motivado de presentación de segunda propuesta de compromisos a la JPTM/DGT el 13 de septiembre de 2018 (folios 450 a 492). Los mismos se presentaron por la JPTM/DGT el 27 de septiembre de 2018 (folios 494 a 502).
21. Con fecha 5 de octubre de 2018 se remitieron los segundos compromisos a los interesados (folios 503 a 531)
22. Con fecha 22 de octubre de 2018 el denunciante AUTOESCUELA LARA manifestó, en el trámite de alegaciones, su oposición a la segunda propuesta de compromisos (folios 540 a 545).
23. APAMAD se adhirió a los compromisos presentados por la JPTM/DGT el 22 de octubre de 2018 (folios 546 a 549) y APEAM se adhirió el 25 de octubre de 2018 (folios 550 a 552).
24. La DGEPF, tras analizar la segunda propuesta de compromisos presentada por la JPTM/DGT el 26 de septiembre de 2018, consideró que dicha propuesta permite resolver los problemas de competencia derivados de la conducta objeto del expediente y formuló la propuesta de terminación convencional y procedió a su elevación al Consejo de la CNMC (folios 553 a 595).
25. La Sala de Competencia del Consejo aprobó esta resolución en su reunión de fecha 24 de febrero de 2020.
26. Son partes interesadas en este expediente:
 - AUTOESCUELAS LARA S.L.
 - Asociación Provincial de Autoescuelas de Madrid (APAMAD).
 - Asociación de pequeños y medianos empresarios de autoescuelas de Madrid (APEAM).
 - La Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid.

II. LAS PARTES

Son partes en el presente expediente los siguientes operadores:

1. Denunciante

- **AUTOESCUELAS LARA S.L.** es una empresa especializada en la enseñanza de conducción con más de 50 centros de repartidos por toda

la Comunidad Autónoma de Madrid. En ellos se imparten clases presenciales sobre teoría y práctica necesarias para la conducción de todo tipo de vehículos, desde coches y motos (carnet de conducir B y A2), hasta camiones y autobuses (carnet de conducir tipo C y tipo D).

2. Denunciados

- La **Asociación Provincial de Autoescuelas de Madrid (APAMAD)** es una asociación de empresarios cuya actividad es la formación de conductores de vehículos en la Comunidad de Madrid. La APAMAD se encuentra regida por órganos elegidos por sufragio libre entre sus socios y contaba en 2017 con 482 asociados.
- La **Asociación de pequeños y medianos empresarios de autoescuelas de Madrid (APEAM)** es una asociación fundada en 1995 que en octubre de 2016 contaba con 11 autoescuelas asociadas y que aumentó su representatividad hasta las 21 autoescuelas en 2017.
- **Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid.** La Jefatura Central de Tráfico es un organismo autónomo, adscrito al Ministerio del Interior, con personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios, autonomía de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar de los previstos en el artículo 98 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Su finalidad es el desarrollo de acciones tendentes a la mejora del comportamiento y formación de los usuarios de las vías, de la seguridad y fluidez de la circulación de vehículos y la prestación al ciudadano de todos los servicios administrativos relacionados con las mismas. Además de los servicios centrales cuenta con una estructura periférica integrada por 50 Jefaturas Provinciales, dos Jefaturas Locales y quince Oficinas Locales. Los centros de exámenes en la Comunidad de Madrid están situados en los municipios de Móstoles y de Alcalá de Henares.

III. ANÁLISIS DEL MERCADO AFECTADO

1. Mercado de producto y geográfico

El mercado relevante por razón del servicio de la actividad es el de los servicios de enseñanza dirigidos a la obtención del permiso de conducir tipo B que faculta para la conducción no profesional de vehículos automóviles con una masa máxima de 3.500 kg y nueve asientos como máximo. Corresponde en la clasificación NACE a la sección P, clase 85.53 - Actividades de las escuelas de conducción y pilotaje. Hay que señalar que se trata del permiso de conducción

más demandado y no existe sustituibilidad de dicho producto por otras modalidades de permiso de conducción.

Respecto a la forma de realizar el aprendizaje de la conducción en España, hay que destacar que el medio más utilizado es, con gran diferencia, el acudir a una autoescuela o escuela particular de conductores. Al respecto, el artículo 41 del Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores, establece que *“el aprendizaje de la conducción se realizará en escuelas de conductores autorizadas conforme a la normativa vigente”*, sin perjuicio de algunas excepciones previstas en su articulado.

El ámbito territorial afectado lo constituye la Comunidad de Madrid en la medida en que la actividad denunciada se desarrolla en esta comunidad autónoma y las partes investigadas son asociaciones que despliegan su actividad en la Comunidad de Madrid.

2. Marco normativo

La regulación de la actividad de las autoescuelas se contiene principalmente en las normas siguientes:

- (i) Orden de 29 de diciembre de 1981, por la que se regula la licencia de aprendizaje de la conducción;
- (ii) texto articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (en adelante, LSV);
- (iii) Reglamento General de Conductores, aprobado por Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo (RGC)
- (iv) Reglamento regulador de las autoescuelas particulares de conductores, aprobado por Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre (REPAC);
- (v) Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre; y
- (vi) Real Decreto 2100/1976, de 10 de agosto, sobre fabricación, importación, venta y utilización de piezas, elementos o conjuntos para reparación de automóviles.

Esta normativa sufrió importantes modificaciones a través del Real Decreto 369/2010, de 26 de marzo, para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio. El nuevo marco jurídico supuso una liberalización del sector que conllevó la flexibilización de requisitos y del régimen de funcionamiento de las autoescuelas particulares de conductores.

La naturaleza de las autoescuelas se encuentra determinada en el artículo 1 del REPAC que las define como "*centros docentes facultados para impartir, de forma profesional, la enseñanza de los conocimientos, habilidades, aptitudes o comportamientos esenciales para la seguridad de la circulación, a los aspirantes o la obtención de alguno de los permisos o licencias de conducción previstos en el Reglamento General de Conductores aprobado por el Real Decreto 878/2009, de 8 de mayo*".

Por su parte, el artículo 2 del REPAC dispone que cada autoescuela, disponga o no de secciones, constituye una unidad, entendiéndose por sección toda sucursal de la escuela matriz con la misma titularidad y denominación. El Real Decreto 369/2009 establece una única autorización de la Jefatura de Tráfico para cada autoescuela, independientemente del número de secciones que tenga y de los elementos que compartan.

Por lo que respecta al calendario y fecha de los exámenes el RGC establece en su artículo 50 que "*Las pruebas se realizarán en la provincia a la que se haya dirigido la solicitud y en el centro de exámenes que, atendidas las circunstancias y las posibilidades del servicio, determine la Jefatura Provincial de Tráfico*" y en su artículo 51.3:

"Las fechas de las pruebas serán fijadas, a petición del interesado, por la Jefatura Provincial de Tráfico a la que se dirija la solicitud teniendo en cuenta las posibilidades del servicio. La no presentación a cualquiera de las pruebas en las fechas fijadas dará lugar a la pérdida de la convocatoria, salvo casos excepcionales debidamente justificados."

Finalmente, el artículo 55.1 del RGC dispone que "*Para realizar la prueba de control de aptitudes y comportamientos en circulación en vías abiertas al tráfico general, al doble mando del vehículo, excepto cuando se trate de motocicletas, irá un profesor o quien haya impartido la formación de acuerdo con lo previsto en el anexo VIII*".

En varias ocasiones se ha pretendido regular el número de estudiantes que pueden presentarse a los exámenes de acuerdo con las disposiciones del Reglamento General de Conductores. En este sentido la Orden del Ministerio de Interior de 4 de diciembre de 2000 (por la que se desarrollaba el Capítulo III del Título II del Reglamento General de Conductores aprobado por Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo) estableció que:

*Apartado 10º, número 1 («Fechas de realización de las pruebas»):
«Las fechas en que serán convocados los solicitantes a la realización de las pruebas serán fijadas, a petición de cada interesado, por la Jefatura Provincial de Tráfico ante la que se presente la solicitud, teniendo en cuenta las posibilidades del servicio. Esta capacidad*

*máxima será distribuida equitativa y proporcionalmente entre los profesores en función de la capacidad de enseñanza de cada uno de ellos, la cual dependerá del tiempo que dedique a la actividad docente, para cuya justificación dicho Organismo podrá exigir la correspondiente prueba documental, sin que, **en ningún caso, el número de aspirantes a presentar a la prueba de control de aptitudes y comportamientos de circulación en vías abiertas al tráfico general pueda exceder de cuatro por profesor y semana**». Apartado 17, número 5: «Con el fin de no perjudicar el normal desarrollo de las pruebas el funcionamiento del servicio, el número de aspirantes que, como máximo, podrá realizar las pruebas de control de aptitudes y comportamientos con el mismo vehículo, no excederá de ocho por semana».*

Esta orden ministerial fue anulada por la sentencia de la Audiencia Nacional, de 31 de mayo de 2002, cuyo criterio fue ratificado por la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2005:

(Sendas disposiciones) “son de carácter restrictivo, no simplemente organizativas sino generadoras de limitaciones susceptibles de afectar los derechos de los alumnos, profesores y autoescuelas por la misma reguladas. La naturaleza limitativa y restrictiva de ambos aspectos de la Orden Ministerial impugnada, conlleva como efectos inmediatos que sus prescripciones hubieran debido emanar del Gobierno, por cuanto no debe olvidarse que el RGC (aprobado por el Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo [RCL 1997,1427, 2275]) –en el que no encuentran apoyo y habilitación las normas que aquí se revisan–, a su vez, fue dictado en uso de la facultad conferida al Gobierno por la Disposición Final del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (RCL 1990, 578, 1653) ; y que hubieran debido dictarse mediante una disposición con categoría de Decreto. Al no hacerse así la nulidad de la Orden Ministerial –en los particulares expresados– se deriva tanto de la incompetencia del órgano, como de la insuficiencia de su rango normativo, sin perjuicio de que también hubiese sido necesario el dictamen preceptivo del Consejo de Estado –artículo 10.6 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (RCL 1957, 1058, 1178) 22.3 de la Ley Orgánica del alto cuerpo consultivo (RCL 1980, 921)– exigible para la aprobación de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes.”

En este mismo sentido, el Real Decreto 1598/2004, de 2 de julio, que modificó el anterior Reglamento General de Conductores (aprobado por el Real Decreto 772/1997) introdujo un artículo 62.3 que literalmente disponía:

«Con objeto de lograr la necesaria fluidez en la realización de las pruebas de control de aptitudes y comportamientos, podrá limitarse el número de aspirantes que realicen dichas pruebas con el mismo vehículo».

La sentencia del Tribunal Supremo de 22 noviembre 2006 anuló dicha disposición reglamentaria señalando que:

“Pues bien, a pesar de la mejora de rango de la norma, el mismo carácter restrictivo se mantiene, sin que, como habíamos adelantado –y ahora ratificamos– la habilitación contenida en la norma legal de precedente cita resulte, como entonces, suficiente. Como decíamos en la STS de referencia el carácter restrictivo de la norma impugnada la convierte en exigencia inadecuada y desproporcionada con la regulación de las pruebas en el aspecto referido al número de vehículos por autoescuela a utilizar en las mismas, apareciendo tales limitaciones más como una carga para las autoescuelas que como garantías razonables para el desarrollo de las pruebas. Tampoco podemos encontrar apoyo alguno a tal restricción en el Anexo II, Apartado B (prueba de control de aptitudes y comportamientos), Punto 5 (El vehículo y su equipo) de la Directiva 2000/56/CE. Es cierto que en el subapartado 2 del citado Punto 5 se expresa que «Los vehículos utilizados para las pruebas de control de las aptitudes y comportamientos deberán responder a los criterios mínimos que se detallan a continuación». Así como que «Los Estados miembros podrán establecer requisitos más restrictivos para dichos criterios, o bien añadir otros»; mas, obvio es, que tal autorización en modo alguno se refiere al número de vehículos o alumnos por autoescuela, sino a las características técnicas de los mismos, como con claridad se desprende del examen conjunto del citada Punto 5, del Apartado B, del Anexo II de la Directiva de precedente cita”.

Por otra parte, la Dirección General de Tráfico, a fin de conjugar las limitaciones de capacidad de examen de las Jefaturas Provinciales de Tráfico con el derecho de las autoescuelas a presentar cuantos alumnos estimen preparados, promulgó la Instrucción 09/C-93 de 8 de julio de 2009 en la que se ordena la forma de solicitar los exámenes por cada autoescuela y donde no se recoge limitación del número de alumnos a presentar.

IV. HECHOS

1. Desde 2009 el número de examinadores de la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid ha ido disminuyendo. Mientras en 2009 la Jefatura de Madrid contaba con 99 examinadores que realizaban 16 pruebas diarias, en junio de 2017 contaba con 80 examinadores que podían hacer un máximo de 13 pruebas diarias conforme a la normativa de la Unión Europea (folio 76).

Debido a esta pérdida de capacidad la JPTM/DGT ha ido adaptando su calendario de exámenes al número de examinadores en plantilla, teniendo en cuenta además las bajas de larga duración, permisos y vacaciones. La medida para ajustar la presentación de las escuelas a la capacidad se estableció determinando el número de alumnos diarios que puede presentar cada profesor a través de varias notas informativas emitidas en noviembre de 2015, octubre de 2016, abril y septiembre de 2017.

2. En la nota informativa de 23 de noviembre de 2015 (folio 74), la JPTM/DGT limitó el número de candidatos al examen de conducir a un máximo de cuatro por profesor de autoescuela.
3. Posteriormente, el presidente de APAMAD solicitó, con fecha 22 de septiembre de 2016, una reunión al Jefe Provincial de Tráfico de Madrid para tratar, entre otros temas, *“la posibilidad de limitar la capacidad de presentación a pruebas de conocimientos en función del número de profesores dados de alta en el centro”*, así como el estudio de *“medidas a tomar para corregir, si fuera posible, el aumento de días para citaciones a pruebas de aptitud”*. Esta reunión se produjo finalmente el 19 de octubre de 2016 (folio 107).
4. El 21 de octubre de 2016 se emite una nueva nota informativa aplicable a partir del 26 de octubre de 2016, referida al reparto de la capacidad de examen (folio 71). Mediante dicha nota:
 - Se limita la capacidad de examen de los profesores hasta un máximo de cuatro aspirantes por profesor.
 - En la presentación de solicitudes para la prueba de control de aptitudes y comportamientos en circuito cerrado podrán relacionarse un máximo de ocho aspirantes por profesor.
 - Durante el mes de diciembre de 2016, en la presentación de solicitudes para la prueba de control de conocimientos, ya sea común o específicos, podrán relacionarse un máximo de cuatro aspirantes por profesor dado de alta en la correspondiente escuela.
5. El 30 de enero de 2017, el Jefe Provincial de Tráfico de Madrid celebró una reunión con representantes de APEAM, durante la cual se le entregó un documento denominado *“Programa APEAM”* en el que se recogen los objetivos a corto, medio y largo plazo de la asociación (folio 107).
6. El 2 de febrero de 2017 se celebró una reunión entre el Jefe Provincial de Tráfico de Madrid y representantes de APAMAD y APEAM para tratar el calendario de exámenes de la JPT durante 2017 (folio 107).

7. Con fecha de 26 de abril de 2017, se celebró la Asamblea de APAMAD y el Jefe Provincial de Tráfico de Madrid se reúne con representantes de APEAM y APAMAD para modificar el sistema de reparto de la capacidad de exámenes que se había implementado hasta la fecha. Ambas asociaciones manifestaron su conformidad con las medidas propuestas, de acuerdo con la JFT/DGT (folio 107).
8. Se publica con fecha de 27 de abril de 2017 una nueva nota informativa. Entre sus medidas, aplicables a partir del 8 de mayo de 2017, se encuentran las siguientes (folio 70):
 - Mantener la limitación a cuatro aspirantes por cada profesor que esté dado de alta en una sola escuela.
 - Para aquellos casos en los que un profesor figurase en dos escuelas, con independencia de la provincia, se establece un límite máximo de dos aspirantes por cada escuela.
 - En el caso en el que un profesor estuviese dado de alta en tres o más escuelas, la ratio será de uno siempre que el cómputo total por ciclo de examen sea de un máximo de cuatro candidatos.
 - Si un mismo profesor estuviera dado de alta en secciones distintas de la misma autoescuela que examinen en Móstoles y en Alcalá de Henares, se considerará como dado de alta en dos escuelas.
 - El número máximo de pruebas por profesor acompañante y clase de prueba en un ciclo de examen será de ocho en el caso de las maniobras y de cuatro en circulación.
9. Con fecha 14 de septiembre de 2017, la JPTM/DGT publica una nueva nota informativa en la que se dejan sin efecto a partir del 19 de diciembre de 2017 las notas informativas de fechas 21 de octubre de 2016 y 27 de abril de 2017 (folio 496).

Esta nota restablece el marco anterior por el que el número de aspirantes por profesor es de un máximo de trece o del número equivalente cuando se trate de permisos diferentes al de la clase B. De acuerdo con JPTM/DGT, la elección de dicho número se justifica en el número máximo de alumnos que un examinador puede evaluar a lo largo de su jornada laboral.

10. Durante 2018 la Dirección General de Tráfico comenzó a aplicar como proyecto piloto en determinadas provincias el denominado sistema CAPA (capacidad de las pruebas de aptitud) para ordenar la presentación de alumnos a las pruebas de aptitud para la obtención de licencias de conducir, con la intención de implantarlo a nivel nacional.

Según recoge el informe de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado de 8 de julio de 2019 que examinó dicho sistema, el Sistema CAPA en el marco del procedimiento del artículo 28 de la LGUM, es un sistema de gestión de los exámenes (parte práctica) basado en tres elementos clave:

- 1º Determinación de la capacidad de examen o posibilidades de servicio, que vendrá establecida por el número de examinadores efectivos con los que se cuenta cada día, y el número de pruebas que realiza un examinador por jornada.
- 2º Establecimiento del ciclo. Cada Jefatura fijará el periodo de tiempo y calculará las pruebas que podrán realizarse en ese periodo en función de su capacidad. Ese ciclo o período de tiempo no podrá ser inferior a 5 días hábiles ni superior a 30 días hábiles, si bien en cada ciclo todas las autoescuelas de la provincia tendrán un turno de examen.
- 3º Cálculo de la demanda. Para calcular la demanda concreta de cada autoescuela se tendrá en cuenta el número de alumnos “matriculados” en el centro que hayan superado las pruebas teóricas o de destreza en los últimos dos años y que estén en disposición de solicitar la realización de las pruebas de control de aptitudes y comportamientos en circulación en vías abiertas al tráfico.

Este número de alumnos pendientes de examen será mayor cuanto mayor sea el número de alumnos matriculados en la autoescuela con la prueba teórica o de destreza superada, pero también se verá aumentado en las autoescuelas con mayor índice de suspensos que, en consecuencia, se sumarán al número de alumnos pendientes de examinarse. Para corregir el incremento de alumnos pendientes de examinarse producido por un alto porcentaje de suspensos y evitar la distorsión del sistema, se aplicará a este dato un factor de corrección marcado por el índice de aprobados de cada autoescuela en relación con la media de alumnos aptos del resto de autoescuelas de su ámbito geográfico. Los datos se actualizan con la periodicidad suficiente como para garantizar que las autoescuelas puedan mejorar su posición respecto de la media del ámbito geográfico, estableciéndose un mínimo de una revisión cada 3 meses, aunque la actualización puede ser mensual.

11. Con fecha 8 de julio de 2019 la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado emitió informe en el que considera que *“el Sistema CAPA que ordena la presentación de alumnos a las pruebas prácticas para la obtención del permiso de conducir se ajusta al principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM, en tanto en cuanto atiende a la necesidad de garantizar la prestación de un servicio público a los ciudadanos con los*

medios disponibles y está basado en criterios objetivos, equitativos y proporcionados y en la medida en que con los recursos existentes actualmente no pueda implementarse otro mecanismo de gestión de exámenes que genere menos distorsión a la actividad económica”.

V. COMPROMISOS PRESENTADOS

Los segundos compromisos propuestos se encuentran en los folios 503 a 511 y recogen, en síntesis, las siguientes medidas respecto al sistema de organización de exámenes para la obtención del permiso de conducir:

1) Determinación de la capacidad de examen o posibilidades de servicio:

La capacidad de examen de la jefatura vendrá marcada por el número de examinadores efectivos con los que cuenta cada día, y el número de pruebas que realiza un examinador por jornada. Esta cifra puede variar en función de la jornada laboral de los examinadores. Debido a que las pruebas para la obtención del permiso de conducción en vías abiertas al tráfico requieren que en cada prueba dentro del vehículo vayan el alumno, el examinador y el profesor, no se podrán admitir más pruebas por profesor de las que puede realizar un examinador en su jornada laboral.

La JPT fijará la capacidad de examen para el ciclo en función de los efectivos disponibles, esto es el número de pruebas de circulación que puede evaluar en ese periodo.

2) Establecimiento del ciclo:

Cada Jefatura determinará el periodo que tendrá en cuenta para la distribución de la capacidad entre la demanda. En este ciclo que no podrá ser inferior a 5 días hábiles ni superior a 30, todas las escuelas de la provincia tendrán un turno de examen.

3) Cálculo de la demanda:

Para calcular la demanda concreta de cada escuela se tendrá en cuenta el número de alumnos pendientes de realizar la prueba de circulación. Este número de alumnos vendrá determinado por los alumnos matriculados que hayan superado las pruebas teóricas o de destreza (según lo establecido para cada tipo de permiso) en los últimos dos años y estén en disposición de solicitar examen de circulación. El límite de dos años viene establecido en el artículo 53 del RGC que establece que el periodo de vigencia de las pruebas superadas será de dos años contado desde el día siguiente a aquel en que el aspirante fue declarado apto en la prueba, disponiendo, por tanto, de ese tiempo el ciudadano para superar la prueba de circulación que determinará la expedición del permiso de conducción.

Este número de alumnos pendientes de examen será mayor cuando más alumnos haya matriculados en la escuela con la prueba teórica o de destreza superada pero también se verá aumentado en las escuelas con mayor índice de suspensos donde, en consecuencia, los alumnos permanecen pendientes de ser declarados aptos en la prueba de circulación.

Para corregir el incremento de alumnos pendientes producido por un alto porcentaje de suspensos y evitar la distorsión del sistema, fomentando la calidad de la formación y no lo contrario, se aplicará a este dato un factor de corrección marcado por el índice de aprobados de cada escuela en relación con la media de alumnos aptos del resto de escuelas de su ámbito geográfico.

Para calcular el factor de corrección desde el almacén de datos de la JPTM/DGT se proporcionará el porcentaje de aptos y no aptos, en primera convocatoria en pruebas de control de aptitudes y comportamientos en vías abiertas al tráfico en general para la obtención del permiso de la clase B, y el de la totalidad de aspirantes examinados en su centro de examen.

El factor de corrección se obtiene a partir de la media provincial de aptos. La media provincial se obtiene por la media de aptos en un determinado ámbito geográfico. En aquellas provincias en las que hay más de un centro de examen, tras analizar los datos se han constatado diferencias entre los porcentajes de aptos de los mismos. Por lo tanto, para realizar el cálculo del factor de corrección basado en la media del ámbito geográfico, se va a considerar la media de los aptos en primera convocatoria de cada centro de examen.

Cada escuela de cada provincia tiene asignado un centro de examen por lo que, en la materia que nos ocupa, cada uno funciona con sus escuelas como un centro independiente.

A la hora de calcular el factor de corrección se tendrá en cuenta lo siguiente:

- En una primera aproximación se utilizarán los resultados de los exámenes de circulación de los últimos 3 meses.
- El número de ciclos dependerá de la capacidad de cada jefatura, permitiendo a cada unidad organizativa establecer una duración del ciclo entre 5 y 15 días hábiles. Así las cosas, el número mínimo de ciclos que comprenderá el factor correctivo será de 5, mientras que el número máximo será de 15 ciclos (el equivalente en ciclos a 3 meses).
- Si no hubiera datos suficientes para obtener la media de aptos de una autoescuela, tanto por tratarse de una autoescuela de nueva creación como por no disponer de número de exámenes suficientes en el periodo

fijado, no se aplicará factor de corrección alguno, asignándoles la media provincial de aptos sin modificación.

- Los datos se actualizarán con la periodicidad suficiente como para garantizar que las autoescuelas puedan mejorar su posición respecto de la media del ámbito geográfico, estableciéndose un mínimo de una revisión cada 3 meses.

A las escuelas con un porcentaje de alumnos aptos inferior a la media provincial se les aplicará un índice corrector a la baja repartiéndose la capacidad de examen descontada entre las escuelas que tengan un número de aptos superior a la media.

El resultado de combinar los tres elementos citados - capacidad de examen de cada jefatura, ciclo establecido y cálculo objetivo de la demanda por escuela - permitirá determinar de forma equitativa y proporcional el número de alumnos que corresponde presentar a cada una de dichas escuelas en un periodo determinado. De esta forma, la capacidad de la JPTM/DGT durante un periodo determinado se repartirá entre las escuelas en función de la demanda corregida de cada una de ellas.

Este sistema estaría implantado en el centro de exámenes de la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid en un plazo no superior a seis meses desde la fecha de firma de la terminación convencional del expediente SA 06/2017 Exámenes Autoescuelas.

VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Competencia para resolver

Conforme a lo dispuesto en la Ley 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, desde el 1 de enero de 2012, el ejercicio de las competencias en materia de defensa de la competencia en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid fue asumido por la Consejería competente en materia de comercio interior.

Mediante Decreto 73/2019, de 27 de agosto, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, la Dirección General de Economía y Competitividad (DGEC) ha asumido las competencias en materia de defensa de la competencia que anteriormente correspondieron a la Dirección General de Economía, Estadística y Competitividad (DGEEC) y a la Dirección General de Economía y Política Financiera (DGEPF).

Por tanto, en función de lo dispuesto en las normas citadas, así como en los artículos 5 y 20.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y de la disposición transitoria única de la Ley 1/2002, las funciones de instrucción en materia de defensa de la competencia en el presente expediente fueron responsabilidad de las citadas DGEEC y DGEPP (actuales DGEC), residiendo las competencias de resolución en este Consejo de la CNMC.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, “*la Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio*”.

En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

SEGUNDO. - Objeto de la Resolución y propuesta del órgano instructor

La presente resolución tiene por objeto resolver sobre la propuesta de terminación convencional del procedimiento SA/06/2017, EXÁMENES AUTOESCUELAS, iniciado como consecuencia de la denuncia de Autoescuela Lara sobre los hechos descritos en el apartado IV de la presente resolución, relativos a la adopción de acuerdos cuyo objetivo era limitar el número de candidatos a los exámenes para la obtención del permiso de conducir en la Comunidad de Madrid.

Este modo de terminación del procedimiento se regula en el artículo 52 de la LDC, precepto que dispone lo siguiente:

- “1. El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, a propuesta de la Dirección de Investigación, podrá resolver la terminación del procedimiento sancionador en materia de acuerdos y prácticas prohibidas cuando los presuntos infractores propongan compromisos que resuelvan los efectos sobre la competencia derivados de las conductas objeto del expediente y quede garantizado suficientemente el interés público.*
- 2. Los compromisos serán vinculantes y surtirán plenos efectos una vez incorporados a la resolución que ponga fin al procedimiento.*
- 3. La terminación del procedimiento en los términos establecidos en este artículo no podrá acordarse una vez elevado el informe propuesta previsto en el artículo 50.4”.*

Este precepto se desarrolla en el artículo 39 del RDC y en la Comunicación sobre terminación convencional de expedientes sancionadores adoptada por la extinta CNC.

TERCERO. - Valoración de la Sala de Competencia

El artículo 52 de la LDC exige que los compromisos presentados por parte de los presuntos infractores resuelvan los efectos negativos sobre la competencia derivados de las conductas objeto del expediente, y que quede garantizado suficientemente el interés público. A su vez, la Comunicación sobre terminación convencional dispone en su apartado 24 lo siguiente:

“Por otra parte, de cara a la aceptación de los compromisos propuestos, y a los efectos de que se cumpla el requisito legal de que los compromisos resuelvan los efectos sobre la competencia, la CNC valorará que las propuestas cumplan los siguientes requisitos:

- *Los compromisos presentados efectivamente resuelvan de manera clara e inequívoca los problemas de competencia detectados.*
- *Esos compromisos puedan implementarse de manera rápida y efectiva.*
- *La vigilancia del cumplimiento y de la efectividad de los compromisos sea viable y eficaz.”*

Siguiendo lo dispuesto en la Comunicación de la CNC sobre terminación convencional, en lo que atañe a la adecuación de los aspectos formales o procedimentales, se puede apreciar que (i) el solicitante se puso en contacto previo con la Dirección de Competencia para explorar la posibilidad de la terminación convencional del expediente sancionador; (ii) la solicitud se produjo antes de la notificación del pliego de concreción de hechos y (iii) la solicitud contiene las líneas generales de los compromisos que el presunto infractor estaría dispuesto a presentar, así como una justificación de por qué estos compromisos se consideran adecuados y suficientes para posibilitar la terminación convencional del expediente sancionador.

Sin embargo, antes de proceder a analizar los aspectos sustantivos de la propuesta de compromisos, resulta necesario tomar en consideración que, de acuerdo con lo puesto de manifiesto en el apartado IV HECHOS, durante 2018 la Dirección General de Tráfico comenzó a aplicar como proyecto piloto en determinadas provincias el denominado sistema CAPA para ordenar la presentación de alumnos a las pruebas de aptitud para la obtención de licencias de conducir, con la intención de implantarlo a nivel nacional.

A la vista de lo consignado en el citado apartado IV sobre este sistema CAPA y los segundos compromisos propuestos por la Dirección General de Tráfico en septiembre de 2018 ante la actual DGEC (folios 503 a 511), cuya síntesis se incluye en el apartado V de la presente resolución, esta Sala ha comprobado la sustancial identidad entre ambos conjuntos de medidas. En otras palabras, los compromisos presentados ante la actual DGEC no son sino la concreta

adaptación del sistema CAPA a la provincia de Madrid dentro del programa piloto desarrollado por la Dirección General de Tráfico.

Esta identidad sustancial de medidas conlleva varias consecuencias que no pueden obviarse para la resolución del presente expediente:

- No son los compromisos presentados en septiembre de 2018 los que resuelven los eventuales problemas de competencia detectados sino la decisión de una administración pública, la Dirección General de Tráfico, de ejecutar a partir de 2018 un nuevo sistema para ordenar la presentación de alumnos a los exámenes para la obtención de permisos de conducir.
- Los compromisos no necesitan aprobarse ni implementarse, dado que el mencionado sistema CAPA ya ha sido puesto en marcha por la Dirección General de Tráfico.
- Tampoco resulta necesario desarrollar la vigilancia del cumplimiento y de la efectividad de los compromisos en la medida en que el sistema CAPA ha sido examinado por la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado en su informe de 8 de julio de 2019.

En dicho informe la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado considera que *“el sistema no introduce restricciones generales ni absolutas, sino que está basado en criterios objetivos, equitativos y proporcionados, en la medida en que la capacidad de presentación a examen de cada autoescuela se fija en función de la demanda real de cada una de ellas (número de alumnos matriculados en el centro que hayan superado las pruebas teóricas o de destreza en los últimos dos años). El factor de corrección que se aplica en función del porcentaje de alumnos declarados aptos en anteriores convocatorias premia a aquellas autoescuelas que presentan alumnos bien formados y con mayores posibilidades de aprobar, incentivando de ese modo una mejor formación y un mejor uso de los medios con los que se presta el servicio público. Por el contrario, son penalizadas las autoescuelas que tienen un mayor índice de suspensos con respecto a la media, ya que un mayor índice de suspensos supone una demanda reiterada y un mayor uso del servicio público”*.

Añade el mencionado informe que *“el sistema es flexible (los datos se actualizan cada tres meses como mínimo) y permite conocer con antelación suficiente el calendario y las fechas de examen tanto a autoescuelas como a alumnos, permitiendo a ambos una mejor planificación de la enseñanza. En todo, caso cabría considerar que la alternativa propuesta es más proporcionada -genera menor distorsión a la actividad económica en su conjunto- que otras propuestas implementadas con anterioridad basados en sistemas de cupo fijo alumno/profesor o de presentación secuencial”*.

Esta Sala coincide con las anteriores apreciaciones y considera que, ya ejecutado el mencionado sistema CAPA por la Dirección General de Tráfico, queda sin objeto la propuesta de terminación convencional procedente de la DGEC, debiendo procederse al archivo de las actuaciones seguidas al respecto.

HA RESUELTO

ÚNICO.- Acordar el archivo de las actuaciones seguidas en el expediente SAMAD/06/18, EXÁMENES AUTOESCUELAS MADRID debido a pérdida de objeto de la propuesta de terminación convencional remitida por la Dirección General de Economía y Política Financiera de la Comunidad de Madrid (actualmente Dirección General de Economía y Competitividad).

Comuníquese esta resolución a la Dirección General de Economía y Competitividad, y notifíquese a los interesados haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.