



IPN 38/10 REALES DECRETOS ÓMNIBUS. ESCUELAS PARTICULARES CONDUCTORES.

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), en su reunión de 10 de febrero de 2010, ha aprobado el presente informe, relativo al *Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de las Escuelas Particulares de Conductores, aprobado por el Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre; el Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre; y el Real Decreto 2100/1976, de 10 de agosto, sobre fabricación, importación, venta y utilización de piezas, elementos o conjuntos para reparación de automóviles, para adaptar su contenido a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre 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 servicios y su ejercicio*, tramitado por el Ministerio del Interior.

Dicho informe se aprueba en ejercicio de las competencias consultivas en relación con proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia, que le atribuye a la CNC el artículo 25.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

La solicitud de informe fue recibida en la CNC el 1 de febrero de 2010, procedente de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, a través de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda.

I. ANTECEDENTES

La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, pretende conseguir la consolidación de un mercado interior de servicios en la Unión Europea. La necesidad de trasponer esta norma comunitaria ha motivado que los legisladores nacionales promuevan medidas de eliminación y reducción de cargas administrativas y cambios de normas que limitan el desarrollo de los mencionados servicios, bien porque limitan la libertad de establecimiento o bien porque restringen la prestación de servicios. Estas iniciativas tienen por misión realizar las reformas necesarias dirigidas al funcionamiento efectivo del mercado interior de servicios.

En el ámbito estatal y desde un punto de vista legislativo, por un lado, se ha impulsado la promulgación de una ley horizontal, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso de las actividades de servicios y su ejercicio (*Ley Paraguas*), donde se establecen las líneas generales por las que se regirá la regulación de las actividades de servicios, con la finalidad de inspirar la

mejora global del marco regulatorio del sector. Y por otro, se ha optado por complementar la transposición de dicha Ley con la promulgación de 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 servicios y su ejercicio (*Ley Ómnibus*), que efectúa las adaptaciones sectoriales necesarias para asegurar, caso por caso, un marco normativo claro y simplificado en los principales sectores afectados por la norma europea.

Además de estas modificaciones legales, también es necesario adecuar determinadas normas de rango reglamentario del ámbito de distintos Ministerios a la mencionada Directiva de Servicios, proceso de adaptación que debía concluir el 28 de diciembre de 2009. El Proyecto de Real Decreto aquí analizado (PRD) responde a dicho objetivo.

II. CONTENIDO

En primer término, se procede a la modificación del *Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de las Escuelas Particulares de Conductores, aprobado por Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre*, siendo esta la norma sobre la que se realizan la mayor parte de los cambios. Las principales innovaciones que se introducen a través de esta modificación consisten en pasar a exigir una única autorización de apertura con validez en todo el territorio español, y la eliminación de determinadas restricciones previamente existentes en la apertura y en el funcionamiento de los centros.

En cuanto a la modificación operada en el *Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre*, el cambio más destacable tiene por objeto suprimir la actual obligación de los ciudadanos de aportar un certificado de inscripción en el Registro Oficial de Maquinaria Agrícola, en el caso de que se solicite la matriculación de un vehículo especial agrícola.

Por último, en el *Real Decreto 2100/1976, de 10 de agosto, sobre fabricación, importación, venta y utilización de piezas, elementos o conjuntos para reparación de automóviles*, se sustituye la obligación de los establecimientos dedicados a la manipulación de placas de matrícula de comunicar el inicio de actividad a la Jefatura de Tráfico, por una inscripción en el Registro de Manipuladores de Placas de Matrícula de la DGT.

Adicionalmente, a través del Real Decreto objeto de análisis se procede a la derogación del *Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto*, normativa que en la actualidad sólo se aplicaba a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

III. OBSERVACIONES

La eliminación de restricciones a la competencia incluidas en el marco regulatorio de los servicios guarda una estrecha relación con la erradicación de las limitaciones a la libre circulación de servicios y a la libertad de establecimiento que pretenden conseguirse mediante la transposición de la Directiva. Así, un marco normativo en el que se potencien dichas libertades contribuye a que existan menos barreras a la entrada de operadores y menos limitaciones a la prestación de servicios y por tanto, contribuye a potenciar la competencia en los mercados. Es por ello que resulta conveniente aprovechar esta oportunidad para adoptar un enfoque ambicioso que permita eliminar las restricciones a la competencia que resulten injustificadas por ser innecesarias o desproporcionadas.

Tal ejercicio de identificación de las restricciones a la competencia presentes en la regulación, así como la justificación de la necesidad y proporcionalidad de dichas restricciones y, en su caso, la utilización de alternativas regulatorias menos restrictivas de la competencia, es lo que propone la CNC a las Administraciones Públicas en su *Guía para la elaboración de memorias de competencia*. Esta metodología resulta particularmente útil en el contexto de transposición de la Directiva de Servicios, dada la finalidad de dicha norma.

Si bien las observaciones realizadas en el presente informe versan fundamentalmente sobre las modificaciones a las normas originales planteadas en el Proyecto de Real Decreto en cuestión, adicionalmente pueden ponerse de manifiesto aspectos restrictivos de la competencia presentes en dichas normas originales, que resultan injustificadas en opinión de la CNC y que, en consecuencia, resultaría conveniente modificar o suprimir a propósito de la revisión proyectada. Evidentemente ello no agota las posibles recomendaciones que pudieran derivarse de una revisión integral de la regulación del sector que pudiera acometer la CNC en el futuro.

III.1 Observaciones generales

Desde el punto de vista de la competencia, el proyecto de Real Decreto sometido a análisis elimina determinadas restricciones a la competencia previamente existentes, resultando en líneas generales una regulación más procompetitiva.

Con respecto a la modificación del Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de las Escuelas Particulares de conductores, 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 servicios y su ejercicio (*Ley Ómnibus*), ya contenía algunas estipulaciones en relación con los centros de

formación de conductores que son objeto de desarrollo en el Real Decreto analizado. En concreto la *Ley Ómnibus* en su artículo 22 realiza una serie de cambios en el *Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990*, planteándose la eliminación de la doble autorización que se venía exigiendo a los centros de formación de conductores. Igualmente la reforma realizada por la *Ley Ómnibus* dejaba planteada la futura revisión a nivel reglamentario de los elementos personales y materiales mínimos de los centros para la formación y el reconocimiento de conductores, respetando los principios que se han establecido en la Ley Paraguas.

La concreción de los cambios que planteaba la *Ley Ómnibus* se produce a través de la modificación del Reglamento de las Escuelas Particulares de Conductores. Con carácter general se hace una valoración de los mismos positiva desde el punto de vista de defensa de la competencia. En concreto se considera muy adecuada la eliminación de la doble autorización previamente existente (una para la apertura de centros y otra para funcionamiento), ya que la salvaguarda del interés general se garantiza suficientemente a través de un régimen de autorización único que afecta a la apertura.

En relación con los elementos personales de las escuelas se reduce el número mínimo de profesores con los que es necesario contar para ejercer la actividad, pasándose de los dos requeridos con anterioridad a sólo uno, aspecto que se valora positivamente porque facilita la entrada de un abanico más amplio de operadores. Igualmente, con respecto al personal administrativo del que puede disponer la escuela, se simplifican los requisitos exigibles a este tipo de personal. Se eliminan también limitaciones con respecto a las autorizaciones de ejercicio de profesores y directores por entender que van en contra de la libertad en el ejercicio de esta actividad y considerarlas desproporcionadas. Así desaparece la prohibición de que los profesores pudieran ejercer en más de dos escuelas y el carácter excepcional que permitía a los directores ejercer como profesores.

Por otra parte, los requisitos materiales mínimos para el ejercicio de la actividad se suavizan considerablemente, al simplificarse las condiciones que deben satisfacer los locales, los vehículos y el material didáctico para la impartición de las clases.

En el caso de los locales se eliminan los requisitos referidos a los metros cuadrados mínimos de las instalaciones y las dependencias con las que deben contar, haciéndose ahora una referencia genérica a la necesidad de cumplir con la normativa vigente, entendiéndose incluida toda la normativa que sea de aplicación a esta clase de locales.

En el caso de los vehículos se eliminan determinadas condiciones que podían limitar la actividad de ciertos operadores, como la necesidad de que la escuela

contara con dos vehículos cuando impartiera la formación para obtener el permiso de conducción de la clase B, o que la escuela no pudiera disponer de menos vehículos que profesores.

Respecto del material didáctico necesario para la apertura de la escuela se elimina una anterior enumeración exhaustiva de elementos imprescindibles, dejándose a elección de la escuela el contar con el material que considere oportuno siempre que sea adecuado para impartir la formación teórica.

Se valora también positivamente la eliminación de determinados requisitos previos que venían referidos a la programación de la enseñanza. Así, se ha considerado desproporcionado el criterio de eficacia previamente aplicable a los centros, que consideraba que impartían una enseñanza deficiente cuando el porcentaje de alumnos declarados aptos fuera inferior en un 20% a la media provincial, pudiendo iniciarse en este caso el procedimiento de pérdida de vigencia de la autorización de funcionamiento de la escuela. Igualmente en relación con la programación de la enseñanza se eliminan las estipulaciones previas de duración mínima de las clases y horas diarias máximas a impartir por cada profesor.

Por último, y particularmente relevante al objeto de dar cumplimiento a la Ley Ómnibus en la parte relativa a “*Actividades multidisciplinares*” es la eliminación de la prohibición a las escuelas de conductores del ejercicio de cualquier otra actividad. En este sentido, parece claro que no se daban las condiciones oportunas para que las escuelas de conductores estuvieran obligadas a ejercer de forma exclusiva esta actividad.

Por otra parte, las modificaciones realizadas en el *Reglamento General de Vehículos* y en el *Real Decreto sobre fabricación, importación, venta y utilización de piezas, elementos o conjuntos para reparación de automóviles* son de un carácter mucho más limitado y vienen referidas al ámbito de la simplificación administrativa.

III.2 Observaciones al articulado

Sin perjuicio de lo anterior procede realizar las siguientes observaciones al articulado propuesto:

Artículo primero. Modificación del Reglamento de las Escuelas Particulares de Conductores, aprobado por el Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre.

En el artículo 53 del *Reglamento de las Escuelas Particulares de Conductores* (futuro artículo 48), relativo a la **obtención del certificado de aptitud de**

director de escuelas de conductores, se contiene un requisito que se considera discriminatorio, injustificado y no proporcionado, incumpliendo los principios inspiradores de la Ley 17/2009 y su propio texto. En este sentido el artículo 53 señala que *“para obtener el certificado de aptitud de director de escuelas de conductores será necesario estar en posesión del certificado de aptitud de profesor de formación vial o de profesor de escuelas particulares de conductores, de la autorización de ejercicio como profesor por un período mínimo de cinco años y superar los cursos o pruebas que al efecto se convoquen”*.

La obligación de contar con una autorización de ejercicio como profesor durante los cinco años previos entra en conflicto con la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que en su artículo 10.g) incluye entre los requisitos prohibidos la *“obligación de haber estado inscrito con carácter previo durante un período determinado en los registros de prestadores existentes en el territorio español o de haber ejercido previamente la actividad durante un período determinado en dicho territorio”*. Por ello se recomienda la eliminación de dicho requisito por entrar en conflicto con la Ley 17/2009 y los principios y filosofía derivados del proceso de trasposición de la Directiva de Servicios.

Con independencia de su adecuación a la mencionada Ley 17/2009, se considera que tal requisito instituye una barrera a la actividad de director de escuelas de conductores, que no resulta justificada ni proporcionada, puesto que nada tiene que ver la aptitud para desempeñar esta actividad, con un componente esencialmente de gestión empresarial, con la de profesor de autoescuela. El resultado es el cierre de esta profesión para los que no hayan sido profesores durante el período mencionado.

Finalmente y relacionado con lo anterior, en el nuevo artículo 30 del mismo Reglamento, dedicado al **alcance de las autorizaciones de ejercicio**, se señala que *“la vacante del director podrá ser suplida, provisionalmente y por el tiempo máximo de un mes, por cualquiera de los profesores de la escuela que tenga una antigüedad como profesor de, al menos, cinco años”*. Consecuentemente con lo desarrollado en el párrafo anterior se solicita la eliminación de dicho requisito de antigüedad para la suplencia provisional del director.