

# **INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA LA DURACIÓN, EL CONTENIDO Y LOS REQUISITOS DE LOS CURSOS DE CONDUCCIÓN SEGURA Y EFICIENTE CUYA REALIZACIÓN CONLLEVE LA RECUPERACIÓN O BONIFICACIÓN DE PUNTOS, ASÍ COMO LOS MECANISMOS DE CONTROL Y CERTIFICACIÓN**

**IPN/CNMC/032/23**

12/12/2023

[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

## **INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA LA DURACIÓN, EL CONTENIDO Y LOS REQUISITOS DE LOS CURSOS DE CONDUCCIÓN SEGURA Y EFICIENTE CUYA REALIZACIÓN CONLLEVE LA RECUPERACIÓN O BONIFICACIÓN DE PUNTOS, ASÍ COMO LOS MECANISMOS DE CONTROL Y CERTIFICACIÓN**

**Expediente nº: IPN/CNMC/032/23**

### **PLENO**

#### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

#### **Consejeros**

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

#### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 12 de diciembre de 2023

Vista la solicitud de informe del Ministerio del Interior, en relación con el Proyecto de Orden Ministerial (POM) por la que se regula la duración, el contenido y los requisitos de los cursos de conducción segura y eficiente cuya realización conlleve la recuperación o bonificación de puntos, así como los mecanismos de control y certificación, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 7 de noviembre de 2023, 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 \(Ley 3/2013\) así como el artículo 11 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

## 1. ANTECEDENTES

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 (RDL 6/2015 en adelante) fue reformado por la [Ley 18/2021](#), de 20 diciembre, que entre otros elementos introdujo la posibilidad de sumar dos puntos en el carnet de conducir a todos los conductores que superen satisfactoriamente un curso certificado de “conducción segura y eficiente” (art. 63.5 del Texto Refundido<sup>1</sup>). El propio Texto Refundido contiene un Anexo VIII con las directrices principales que deben respetar los citados cursos de conducción segura y eficiente, así como una habilitación normativa al Ministerio del Interior para que desarrolle el contenido y la organización de estos cursos (art. 5.r del Texto Refundido). **A esta habilitación normativa responde el Proyecto de Orden Ministerial (“POM”) que analiza el presente Informe.**

Los citados cursos tienen como objetivo mejorar las aptitudes para la conducción desde un punto de vista de la seguridad (propia y de terceros), así como desde el punto de vista de la conducción medioambientalmente sostenible (es decir, una conducción adecuada para reducir el consumo de combustible).

Estos cursos ya se vienen impartiendo desde hace algunos años por parte de autoescuelas, asociaciones, clubes de conductores, entidades aseguradoras, fabricantes y otros agentes. La gran novedad a raíz de la reforma de 2021 es que se atribuye a la superación de estos cursos la posibilidad de sumar dos puntos en el carnet de conducir (hasta alcanzar el máximo: 15 puntos). De esta forma, se crea un fuerte incentivo regulatorio para que los conductores participen en este tipo de cursos.

Para que produzca el efecto de permitir la bonificación de dos puntos, **el POM establece un programa y unos contenidos y requisitos mínimos** (por ejemplo, duración del curso, material utilizado, maniobras concretas a practicar, etc) que deben cumplir este tipo de cursos para poder ser certificados. Además, establece el **procedimiento que los centros de formación deben seguir para que sus cursos sean certificados por los organismos competentes**, de

---

<sup>1</sup> Art. 63.5: “La superación de cursos de conducción segura y eficiente a los que se hace referencia en el anexo VIII, siempre que se cumplan los requisitos establecidos y se tenga saldo positivo, compensará con dos puntos adicionales hasta un máximo de quince puntos y con una frecuencia máxima de un curso de cada tipo cada dos años.”

forma que éstos sean válidos para permitir a sus alumnos recuperar dos puntos del carnet de conducir si superan dichos cursos de forma satisfactoria.

**La CNMC ha tenido en el pasado reciente la oportunidad de analizar y pronunciarse en varias ocasiones sobre la regulación del sector del tráfico y la seguridad vial.** En concreto, en 2019, la CNMC aprobó un informe sobre otro proyecto normativo para regular el contenido de los denominados cursos de sensibilización y reeducación vial<sup>2</sup>. Estos cursos tienen características similares a los de conducción segura y eficiente, que son los analizados en este informe, pero tienen un contenido y unos efectos diferentes (se centran en la sensibilización con los accidentes de tráfico y sirven para recuperar el carnet una vez el saldo de puntos se ha agotado). Esto es diferente a los cursos de conducción segura y eficiente, que no están previstos para “recuperar el carnet” cuando éste ha sido retirado, sino para cursarlos con el mismo en vigor, simplemente para mejorar las habilidades de conducción de los alumnos y para obtener dos puntos adicionales.

Igualmente, en mayo de este mismo año 2023, la CNMC emitió un informe sobre un Proyecto de Real Decreto que regula los requisitos necesarios para poder ejercer como profesor de autoescuela<sup>3</sup>. Este antecedente es también directamente relevante, por cuanto el POM que este informe analiza también establece los requisitos para poder ejercer como profesor o monitor en los cursos de conducción segura y eficiente.

Adicionalmente, cabe citar el informe aprobado en 2008 por la extinta CNC (Comisión Nacional de la Competencia) sobre el sistema de gestión de cursos de sensibilización, donde se recomendaba modificar el sistema de concesión administrativa existente por otro de autorización o comunicación previa, como ahora se plantea para el caso de los cursos de conducción segura y eficiente<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> [IPN/CNMC/032/19](#) – Informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento General de Conductores.

<sup>3</sup> [IPN/CNMC/012/23](#) – Informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores aprobado por el Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre y el Reglamento General de Conductores aprobado por el Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo.

<sup>4</sup> [Informe sobre el sistema diseñado para la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial contemplados en la Ley 17/2005, de 19 de julio](#). Estos cursos se gestionaban anteriormente a través de un sistema de concesión administrativa, que la CNMC recomendó modificar en su informe. El sistema fue modificado a raíz de la aprobación de la Directiva

Finalmente, es de destacar que la CNMC está en proceso de elaboración de un [Estudio sobre las escuelas de formación para conductores en España](#), con el fin de conocer el nivel de competencia que existe en el sector e identificar posibles mejoras en la regulación.

## 2. CONTENIDO

El POM contiene 9 artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, además de cuatro anexos.

- El **artículo 1** prevé el **objeto de los cursos**. Los cursos se centran en formar en una conducción segura (consistente en evitar situaciones de riesgo para el conductor o para terceros) y una conducción eficiente (con menor consumo de combustible).
- Los **artículos 2 y 3** regulan el **procedimiento para que un centro de formación vial pueda dar de alta un curso ante la Dirección General de Tráfico (DGT)**. En concreto, se trata de un procedimiento de tres pasos:
  - o La ENAC debe “acreditar” a una o varias entidades como “organismo de certificación de cursos de conducción segura y eficiente”, con arreglo a la regla UNE contemplada en el POM<sup>5</sup>.
  - o Los centros de formación vial que estén interesados en impartir cursos de conducción segura y eficiente pueden someter a la consideración de uno de estos “organismos de certificación”<sup>6</sup> el programa y estructura de los cursos que se plantean impartir. El organismo analizará si dicho curso cumple con la normativa incluida en el POM y, de ser así, “certificará” el curso. Dicha certificación tiene una vigencia de cinco años, tras los cuales sería necesaria su renovación.

---

europea de Servicios (Directiva 2006/123/CE) y su transposición en España (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio).

<sup>5</sup> Regla UNE-EN/ISO/IEC 17065 (MAIN, pág. 26): “Evaluación de la conformidad. Requisitos para organismos que certifican productos, procesos y servicios”.

<sup>6</sup> La MAIN (página 62) informa de que actualmente únicamente existe uno de ellos: el “Instituto de Certificación de Tecnología y Movilidad” (ICTM).

- Una vez el curso está certificado, el centro de formación vial debe darlo de alta ante la Dirección General de Tráfico (o autoridad autonómica competente), mediante una comunicación previa. El efecto principal de que se complete este procedimiento es que el curso, una vez certificado y dado de alta, genera el efecto de añadir dos puntos en el carnet de conducir de los alumnos que lo superen satisfactoriamente.
- El **artículo 4** prevé los **diferentes tipos de cursos certificados**. El proyecto de Orden contempla un total de tres cursos diferentes. Existe un curso de conducción de turismos y dos cursos de conducción de motocicletas. Respecto de estos últimos (a diferencia del caso de los turismos), se diferencia entre conducción de motocicleta en zona urbana y conducción de motocicleta en carretera<sup>7</sup>.
- El **artículo 5** regula los **destinatarios de los cursos**, que puede ser cualquier conductor con permiso de conducir en vigor (de turismo o motocicleta, según el curso) y con un saldo positivo de puntos (es decir, el carnet debe estar en vigor, sin que se hayan agotado todos los puntos).
- El **artículo 6** regula el **efecto administrativo de los cursos**, que no es otro que la bonificación de dos puntos en el carnet de conducir correspondiente. A este respecto, es importante destacar que el objetivo de los cursos es mejorar la aptitud al volante de los alumnos, pero se establece el incentivo de la bonificación de dos puntos de carnet para animar a los conductores a participar en estos cursos.
- El **artículo 7** regula la **duración mínima de los cursos**, que es de seis horas en total, entre sesiones teóricas (mínimo 1 hora 45 minutos) y prácticas (mínimo 4 horas 15 minutos). A su vez, las sesiones prácticas se dividen en sesiones en circuito cerrado y en sesiones en vías abiertas con circulación real.
- El **artículo 8** regula la **organización de los cursos y los requisitos que deben cumplir los centros de formación vial**. Por ejemplo, en las sesiones teóricas se establece en 18 el número máximo de alumnos por

---

<sup>7</sup> La MAIN justifica que, en el caso de las motocicletas, se diferencie entre conducción urbana y en carretera debido a la especialmente alta tasa de accidentes que se producen con motocicletas en el entorno urbano.

profesor (en las sesiones prácticas el número es inferior). Entre otros aspectos, se regula también el uso de intercomunicadores entre monitores y alumnos (en el caso de motocicletas) y el uso obligatorio de chaleco reflectante con una inscripción específica de “curso de conducción segura y eficiente” (para el caso de motocicletas y en las sesiones por vías abiertas a la circulación). Por último, se exige, a los centros de formación vial que impartan estos cursos, la suscripción de un seguro obligatorio de responsabilidad civil profesional.

- El **artículo 9** establece que, para los cursos de conducción en turismo, **el vehículo debe ser aportado por el centro de formación vial**. Por el contrario, **para el caso de motocicletas, ésta puede ser aportada por el alumno**.
  
- La **Disposición Transitoria Única** regula los **requisitos para poder ejercer como monitor en uno de estos cursos de conducción segura y eficiente**. Esta regulación está contenida en una Disposición Transitoria porque la Orden afirma que dichos requisitos se regularán en el futuro, pero que, hasta que ello ocurra, temporalmente se permite ejercer como monitor de estos cursos a aquellas personas que cumplan otros requisitos: superar una formación específica organizada por la DGT, o bien estar en posesión de un título de técnico superior en formación para la movilidad segura y sostenible, o bien disponer de un certificado de aptitud como profesor de formación vial. A esto hay que añadirle la necesidad de poder demostrar una experiencia previa como monitor de al menos 100 horas en los últimos cinco años, o alternativamente haber estado dado de alta en una autoescuela durante los últimos cinco años.
  
- Posteriormente, el POM incluye una **disposición derogatoria y dos disposiciones finales**, con el contenido habitual (título competencial y entrada en vigor).
  
- Finalmente, el POM contiene **cuatro anexos**, donde se detalla el programa de los diferentes tipos de cursos (incluyendo las maniobras concretas a realizar durante las sesiones prácticas).

### 3. VALORACIÓN

#### 3.1. Observaciones generales

En líneas generales, **el sistema de certificación de los cursos de conducción segura y eficiente se valora positivamente**, por tratarse de un sistema menos restrictivo de la competencia que potenciales alternativas, como el sistema de concesión administrativa, utilizado en el pasado para los cursos de sensibilización y reeducación. Frente a un sistema de competencia por el mercado, este sistema no establece restricciones cuantitativas (número de operadores) ni cualitativas (precio) al conjunto de operadores que quieren prestar el servicio.

Es algo positivo igualmente que **la posibilidad de organizar e impartir estos cursos de conducción segura y eficiente no se restrinja únicamente a las autoescuelas**. La propia Exposición de Motivos de la POM expresa que los cursos de conducción segura y eficiente *“han venido impartándose por asociaciones, clubes de conductores, entidades aseguradoras, fabricantes, escuelas particulares de conductores y otros agentes”*.

A este respecto, **es importante resaltar que debe asegurarse que el conjunto de requisitos recogidos en el POM se adecúe a los principios de buena regulación**, esto es, deben estar justificados por una razón de interés general, y deben ser necesarios y proporcionados a los problemas que pretenden solventar, lo que implica un examen, en su caso, de potenciales alternativas<sup>8</sup>.

**El POM regula en detalle el contenido y la organización de los cursos** No obstante, la mayor regulación estaría justificada por razones de seguridad vial, que es una razón imperiosa de interés general. Por ello, en aquellos casos en que estas restricciones no estén suficientemente justificadas, y que su modificación o eliminación pueda no suponer un detrimento en el objetivo de

---

<sup>8</sup> Tanto en la MAIN como en la Exposición de Motivos de la norma se hace una breve alusión a los principios de buena regulación. Sin embargo, es importante recordar que el análisis del cumplimiento de estos principios no debe únicamente evaluarse respecto de la normativa propuesta en su conjunto, sino respecto de todos y cada uno de los elementos o restricciones individuales que contiene la normativa propuesta. Por ejemplo, la aprobación de una determinada normativa podría estar justificada en general (en este caso, por la voluntad de homogeneizar, al menos en parte, los cursos de conducción segura y eficiente) pero al mismo tiempo podría no ser adecuada si algunas de las imposiciones que contiene no resultasen estrictamente necesarias o proporcionadas.

interés público perseguido, se recomienda una revisión de las mismas desde la óptica de los principios anteriormente mencionados.

En este sentido, se han detectado los siguientes aspectos concretos susceptibles de mejora que pasamos a exponer en las observaciones particulares.

## 3.2. Observaciones particulares

### 3.2.1. Certificaciones diferentes para impartir las diferentes modalidades de cursos de motocicletas (artículo 4.2)

Se establecen dos modalidades de cursos para motocicletas: en zona urbana y en carretera convencional, con temarios muy similares. La distinción entre ambas modalidades se justifica por parte del Ministerio del Interior en que la siniestralidad y los factores de riesgo son distintos en carretera y en zonas urbanas.

Si bien la separación de los cursos podría estar justificada sobre la base de los motivos que se señalan, **no parece razonable exigir dos procedimientos de certificación diferentes para los operadores que se propongan impartir ambos cursos, ya que aparentemente no hay diferencia en los elementos evaluados a la hora de conceder la certificación**, salvo el lugar en que se realizan los cursos.

Teniendo en cuenta además que los cursos están sujetos a un régimen de comunicación previa que ya permite realizar el control en un momento posterior, se recomienda la posibilidad de acceder a una certificación única para los operadores que ofrezcan ambos tipos de cursos.

### 3.2.2. Flexibilización del régimen de formación compartida (artículo 4.2 *in fine*)

De acuerdo con dicho precepto “*no se permitirá que alumnos pertenecientes a ediciones diferentes compartan formación, siquiera parcialmente*”.

Esta restricción no se encuentra debidamente justificada en la MAIN, más allá de indicar que se introduce a raíz de alegaciones recibidas<sup>9</sup>. Sin embargo, esta Comisión considera que esta justificación es relevante por cuanto esta medida

---

<sup>9</sup> En concreto de CNAE (Confederación Nacional de Autoescuelas) (MAIN, página 28).

podría presentar ineficiencias para los cursos con formación compartida común (por ejemplo, todos los cursos comparten una sesión sobre perspectiva de género en la seguridad vial), que pueden ser incluso otros tipos de cursos diferentes de los de conducción segura, como la formación recibida para los cursos de sensibilización o de obtención del carnet de conducir por primera vez.

Esta medida podría perjudicar especialmente a aquellas autoescuelas situadas en localidades pequeñas donde la demanda podría no sostener la impartición de diferentes cursos por separado. En otras palabras, el que grupos de alumnos de diferentes modalidades de cursos puedan compartir aula cuando el contenido que está previsto que reciban es el mismo, permitiría a las autoescuelas pequeñas o situadas en zonas rurales proveer el curso de forma más eficiente. Lo contrario supondría una mayor dificultad para poder impartir los cursos de forma rentable.

En consecuencia, **se aconsejaría un replanteamiento de la medida para permitir la formación compartida o en su caso una mayor justificación.**

### **3.2.3. Formación teórica impartida presencialmente (artículo 7)**

Se exige que la formación teórica sea presencial, sin que exista justificación en la MAIN a este respecto.

La CNMC ya se ha pronunciado en el pasado sobre la obligación de presencialidad respecto de otros cursos, como los de sensibilización y reeducación vial. En concreto, en su [IPN/CNMC/032/19](#), ya mencionado anteriormente, **la CNMC consideró injustificado que se exigiera asistir de forma presencial a la formación en materia de sensibilización que se imparte como parte del proceso de obtención del permiso de conducir.** Igualmente, la CNMC también mostró su oposición a que se exigiese que toda la formación encaminada a obtener el carnet de conducir se llevase a cabo de forma presencial (en otras palabras, que no se permita la formación online).

Permitir que este tipo de cursos se impartieran de forma online supondría de nuevo una herramienta para centros de formación pequeños o situados en zonas rurales, que podrían competir efectivamente con otros operadores de mayor tamaño. Igualmente, fomenta la competencia entre diferentes centros de formación, en la medida en que un potencial alumno puede elegir con mayor facilidad seguir el curso en un centro situado en una localidad o barrio diferente al suyo propio.

**Desde esta Comisión se plantea como más razonable, salvo que se acrediten razones de interés público, la posibilidad de que la formación pueda ser presencial, online o híbrida, y que el alumno pueda elegir la que estime más adecuada a sus intereses.**

### **3.2.4. Límites al número de alumnos por monitor (artículo 8) y a los vehículos a aportar (artículo 9)**

De acuerdo con el artículo 8, se establece un límite máximo de 18 alumnos por monitor en el caso de clases teóricas. Para las clases prácticas en circuito cerrado serían 3 alumnos por monitor y turismo y 6 alumnos por monitor para motocicletas; para las prácticas en vía abierta, serían 3 alumnos por monitor y turismo y 3 alumnos por monitor en motocicletas.

Las ratios alumnos/monitor, tanto en las sesiones teóricas como prácticas, suponen un tema recurrente en las alegaciones recibidas por terceros durante el trámite de consulta e información pública. La MAIN explica que la decisión de dichas ratios se ha establecido *“en base a la experiencia formativa del centro de formación de la Dirección General de Tráfico en Móstoles (Madrid) y además ha sido debatida en el seno de los grupos de trabajo que se constituyeron para la creación de estos cursos”*, aunque no ofrece claridad en cuanto al resultado final<sup>10</sup>.

Sin cuestionar que la ratio alumno/monitor puede ser un elemento relevante para valorar la calidad de la formación a recibir, parece razonable recordar, en lo referente a las sesiones prácticas, que estos cursos van dirigidos a individuos con un permiso de conducción en vigor y que por tanto ya pueden circular de manera autónoma. Igualmente, en el caso de que se admitiese la formación online en las sesiones teóricas, el número de alumnos no se vería limitado por el tamaño del aula sino, en su caso, por las capacidades docentes del profesorado.

---

<sup>10</sup> Igualmente, la MAIN señala en repetidas ocasiones que *“Durante la fase de consulta e información pública se han recibido todo tipo de propuestas, algunas pidiendo incrementar la ratio y otras pidiendo reducirla, por lo que se ha optado por mantenerla como está en la propuesta ya que es la cifra resultante de los trabajos previos”* (MAIN, páginas 33, 49 y 52). Sin embargo, en la página 37 de la MAIN, en respuesta a las alegaciones del *Servei Català de Transit*, y en referencia al límite de alumnos en las sesiones teóricas, se responde que se acepta la alegación y que el número de alumnos “se reduce” a 18. Por el contrario, en la página 21 de la MAIN se acepta la alegación de ANESDOR (Asociación Nacional de Empresas del Sector Dos Ruedas) de *“aumentar el número de alumnos por grupo, para garantizar la rentabilidad de la impartición de cursos”*. De esta forma, finalmente no queda claro si el límite de 18 alumnos por grupo es el resultado de la experiencia previa en Móstoles y del debate de los grupos de trabajo, o bien de la alegación del *Servei Català de Transit*, que pedía reducir dicho límite, o bien de la alegación de ANESDOR, que pedía aumentarlo.

**Una mayor flexibilidad a la hora de que los centros de formación decidieran sus propios ratios de formación teórica supondría permitir cierto margen de discrecionalidad a dichos centros en su organización y adaptación a las zonas donde operan, así como una mayor optimización de precios.**

En definitiva, de establecerse una ratio de alumnos por monitor, ésta debería ser objeto de justificación desde la óptica de los principios de buena regulación, reflejando debidamente las razones de interés público perseguidas. **Se recomienda por tanto explicar mejor el razonamiento que ha conducido a establecer las ratios alumnos/monitor que aparecen en el POM y plantearse un posible aumento en las ratios, en las situaciones en que eso sea posible.**

Por otro lado, el artículo 9 del POM establece que *“En los cursos de conducción segura y eficiente para turismos, los vehículos deberán ser aportados por el centro, a excepción de los vehículos con adaptaciones para personas con movilidad reducida, que podrán ser aportados por los alumnos”*. A continuación, establece que *“en los cursos de conducción segura y eficiente para ciclomotor y motocicleta podrán ser aportados por los alumnos”*.

El POM no parece explicar suficientemente este diferente tratamiento entre los cursos de turismos y de motocicletas a efectos de los vehículos que se pueden aportar. Esto puede suponer un aumento de costes considerable para el centro organizador de los cursos de conducción de turismos. Por otro lado, el hecho de que sí se puedan aportar motocicletas se ha mostrado como un problema alegado recurrentemente en el proceso de información y consulta pública, al exigir que el centro organizador del curso revise el buen estado del vehículo del alumno.

**Salvo que se justifique su adecuación a los principios de buena regulación, identificándose la razón de interés público que se persigue, se solicita el replanteamiento de esta diferencia de tratamiento, de forma que se pueda permitir la aportación de vehículo por los alumnos en todos los casos.**

### **3.2.5. Suscripción de un seguro (artículo 8.7)**

El art. 8.7 del POM establece que: *“la impartición de un curso de conducción segura y eficiente exigirá que el centro de formación tenga contratado un seguro que cubra daños que puedan sufrir los profesores o alumnos durante la realización del mismo, así como un seguro de responsabilidad civil que cubra los posibles daños a terceros”*.

Por un lado, cabe resaltar que se define la responsabilidad que debe cubrir el seguro obligatorio de forma muy amplia, pero sin especificar un límite cuantitativo a la responsabilidad máxima a cubrir. Por otro lado, es necesario señalar que, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, sólo se puede exigir la suscripción obligatoria de un seguro de responsabilidad civil profesional u otra garantía equivalente a un proveedor de servicios mediante norma con rango de ley<sup>11</sup>.

Los requisitos que deben cumplir los cursos de conducción segura y eficiente son regulados por Orden Ministerial, como ya se ha señalado, debido a la habilitación normativa contenida en el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (RDLeg 6/2015), que establece, en su artículo 5, apartado r), que *“Corresponde al Ministerio del Interior: (...) r) La determinación de la duración, el contenido y los requisitos de los cursos de conducción segura y eficiente cuya realización conlleve la recuperación o bonificación de puntos, así como de los mecanismos de certificación y control de los mismos a tal efecto”*. Igualmente, la Disposición Final tercera, apartado f), del Texto Refundido, establece que *“Se habilita al Ministerio del Interior para determinar (...) f) la duración, el contenido y los requisitos de los cursos de conducción segura y eficiente, así como los mecanismos de certificación y control de los mismos”*.

El Anexo VII del citado Texto Refundido contiene las directrices principales que debe contener la POM. En dicho Anexo, se hace alusión al objeto de los cursos, a los diferentes tipos de cursos, al contenido de los mismos y a los mecanismos de certificación y control, pero no se hace alusión alguna a la posibilidad de imponer un seguro obligatorio.

En consecuencia, y aunque existe la citada delegación normativa, ni ésta ni el Anexo VIII citado mencionan de forma expresa la posibilidad de imponer un seguro obligatorio, **por lo que no parece adecuado que dicha obligación pueda regularse en una norma de desarrollo con rango inferior a ley.**

---

<sup>11</sup> Artículo 21 de la ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio: *“Se podrá exigir a los prestadores de servicios, en norma con rango de ley, la suscripción de un seguro de responsabilidad civil profesional u otra garantía equivalente que cubra los daños que puedan provocar en prestación del servicio en aquellos casos en que los servicios que presten presenten un riesgo directo y concreto para la salud o para la seguridad del destinatario o de un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario. La garantía exigida deberá ser proporcionada a la naturaleza y alcance del riesgo cubierto”*.

### 3.2.6. Disposición Transitoria Única

La Disposición Transitoria Única regula (de forma transitoria) los requisitos necesarios para ejercer como monitor en los cursos de conducción segura y eficiente.

Se trata de una regulación transitoria porque la propia disposición establece que ésta debe aplicarse *“en tanto se regulan los requisitos exigibles a los monitores de los cursos de conducción segura y eficiente”*.

Hasta que ello ocurra, se establecen diferentes vías para poder acceder a la profesión regulada de monitor de cursos de conducción segura y eficiente:

- En primer lugar, a través de la superación de una formación teórica y práctica impartida por la Dirección General de Tráfico.
- Alternativamente, es posible también ejercer como monitor si se está en posesión del “Título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible”<sup>12</sup>.
- Otra posibilidad es la de estar en posesión de un “certificado de aptitud de profesor de formación vial”.
- Igualmente es posible ejercer si se está en posesión de la “habilitación para ejercer como coordinador especialista de Formación de la DGT”.
- O, por último, si se es miembro de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil o Policía con especialización de tráfico.

Ahora bien, en todos los casos anteriores, a excepción de la posesión del Título de Técnico Superior, es necesario, además del requisito correspondiente, acreditar una experiencia previa de 100 horas como monitor “de este tipo de cursos” o, en el caso de optar por la vía del certificado de aptitud, haber estado dado de alta como profesor en una autoescuela durante los cinco años anteriores.

---

<sup>12</sup> Este título fue creado por el Real Decreto 174/2021, de 23 de marzo, por el que se establece el título de técnico superior en formación para la movilidad segura y sostenible y se fijan los aspectos básicos del currículo. La obtención de este título habilita a la persona para ejercer como profesor de formación vial y también en los cursos de sensibilización y reeducación vial.

En primer lugar, es importante destacar que **la existencia de esta Disposición Transitoria supone la consideración de la profesión de “monitor de cursos de conducción segura y eficiente” como una profesión regulada**, en la medida en que el acceso a la misma está condicionado al cumplimiento de unos requisitos de cualificación o experiencia.

En este sentido, en virtud del Real Decreto 472/2021<sup>13</sup>, **toda regulación de una profesión regulada debe someterse de forma previa al test de proporcionalidad** (y, en consecuencia, toda exigencia de cualificación o experiencia debe ser necesaria, adecuada y proporcionada). En este sentido, **ni la Exposición de Motivos ni la MAIN aplican expresamente este test a la regulación de la profesión, lo cual debería corregirse**.

Respecto al contenido de esta Disposición Transitoria, se valora como positivo que se habiliten diferentes vías para poder acceder al ejercicio de esta profesión, sea a través de formación específica o a través de acreditar experiencia previa.

Sin embargo, los requisitos establecidos son en ocasiones complejos y parece complicado evaluar si están suficientemente equilibrados entre sí. En este sentido, la exigencia de experiencia previa de 100 horas podría considerarse excesiva, máxime cuando no se exige para profesiones similares (como la de profesor de autoescuela para los cursos de obtención del carnet de conducir<sup>14</sup>). Adicionalmente, a aquéllos que cuentan con un título de “Técnico Superior en Formación de Movilidad Segura y Sostenible” no se les requiere experiencia

---

<sup>13</sup> Real Decreto 472/2021, de 29 de julio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones

<sup>14</sup> Llama la atención que las vías de acceso para ejercer como “monitor de cursos de conducción segura y eficiente” sean tan diferentes a las prevista actualmente para ejercer como personal docente en escuelas particulares de conductores (autoescuelas). En concreto, para ejercer como profesor de autoescuela, es necesario obtener un certificado tras la realización de un examen, y obtener igualmente una autorización que expide la DGT (art. 8.2 del Reglamento de escuelas particulares de conductores). Para obtener el “Certificado de Aptitud de Profesor de Formación Vial”, es necesario superar un examen que convoca la DGT (art. 45 del Reglamento). La autorización la expide la DGT en el plazo de un mes, y únicamente se exige estar en posesión del certificado y no estar inhabilitado para la profesión (art. 28 del Reglamento). En otros ámbitos de la formación no se exige ninguna cualificación específica ni experiencia mínima para el ejercicio como profesional docente especializado en la impartición de cursos de formación obligatoria para ciertos tipos de conductores (por ejemplo para la formación de conductores dedicados al transporte profesional de mercancías o personas (RD 284/2021, Anexo II.3) o para conductores de vehículos que transporten mercancías peligrosas (art. 2.1.3 de la Orden del Ministerio del Interior nº 155, de 18 de junio de 1998)).

profesional previa, considerando suficiente las sesiones prácticas realizadas durante su formación. Finalmente, estas cien horas de experiencia se exigen respecto de “*haber trabajado como monitor de este tipo de cursos*”. Si “*este tipo de cursos*” se refiere, como parece, a los propios cursos de movilidad segura y eficiente, no parece explicarse por qué, además de dicha experiencia, las personas interesadas necesitan realizar, por ejemplo, una formación adicional ante la DGT, u obtener un certificado de aptitud de profesor de formación vial, requisitos que parecen reiterativos, simplemente para seguir ejerciendo como monitores como venían haciendo hasta ese momento.

En definitiva, dado que los requisitos recogidos para acceder a la profesión de monitor de cursos de conducción segura y eficiente son de difícil comprensión, si finalmente se decide regular el acceso a la profesión más allá del supuesto periodo transitorio, en aras de la deseable seguridad jurídica, **parecería una mejor opción regular dicho acceso en el articulado de este mismo acto normativo con carácter definitivo, y no en una Disposición Transitoria y con carácter temporal, y en todo caso sometiendo dicha regulación al test de proporcionalidad propio de las profesiones reguladas.**

#### **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

**La regulación de los cursos de conducción segura y eficiente contenida en el POM aporta elementos positivos**, como alejarse de modelos de organización potencialmente más restrictivos, como los de concesión administrativa, así como no reservar (al menos legalmente) la posibilidad de impartir cursos de conducción segura y eficiente únicamente a las autoescuelas.

**El POM regula en detalle el contenido y la organización de los cursos.** Por tanto, la mayor regulación estaría justificada por razones de seguridad vial, que es una razón imperiosa de interés general. **En aquellos casos en que estas restricciones no estén suficientemente justificadas**, y que su modificación o eliminación pueda no suponer un detrimento en el objetivo de interés público perseguido, **se recomienda una revisión de las mismas desde la óptica de los principios de buena regulación.**

Adicionalmente, la CNMC formula las siguientes recomendaciones:

- **Que el procedimiento de certificación de las dos modalidades de cursos de motocicletas se pueda resolver de forma unificada.**

- Que se permita que alumnos pertenecientes a diferentes ediciones de los cursos **compartan formación**.
- Que se permita la **formación online**.
- Que **se replanteen, o se justifiquen en mayor medida, las ratios alumnos/monitor** establecidas.
- Que se elimine, o en su defecto se justifique en mayor medida, la **diferencia de tratamiento en cuanto a la posibilidad de aportar vehículo propio por parte de los alumnos**, en los cursos de motocicleta y de turismos.
- Que el **seguro obligatorio**, de considerarse necesario, **se regule de forma más precisa y en una norma con rango de ley**.
- Que en caso de que se considere necesaria una **regulación de acceso a la profesión de monitor de cursos de conducción segura y eficiente**, ésta se incluya en la norma en su articulado y, en todo caso, sometiéndola dicha regulación al test de proporcionalidad propio de las profesiones reguladas.