

## RESUMEN

### AUTOESCUELAS\_Reeducación vial

Una empresa ha informado de lo que considera la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el procedimiento de contratación pública para el otorgamiento de títulos habilitantes referidos a la gestión de cursos de sensibilización y reeducación vial necesarios para la recuperación del crédito (puntos) o nueva autorización del permiso y licencia de conducir.

El informe de valoración recoge las siguientes consideraciones y actuaciones:

- Los mecanismos de acceso de los operadores económicos al mercado, en este caso el sistema de concesión administrativa vía concurso público, deben respetar los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de garantía de la unidad del mercado (LGUM).
- El Ministerio del Interior analizará la posibilidad de establecer un régimen alternativo de configuración jurídica de los cursos de sensibilización y reeducación vial que siendo igualmente eficaz y garantista sea capaz de garantizar un adecuado control sobre los aspectos esenciales de la gestión de los cursos.
- En todo caso, en posibles futuros procedimientos de concesión administrativa de estos cursos para conductores, el Ministerio de Interior incorporará a los pliegos cláusulas orientadas a restringir o impedir que, en sus relaciones con terceros, el concesionario incurra en posibles prácticas restrictivas de la competencia o que impliquen una vulneración de los derechos de los consumidores y usuarios.

[Informe final](#)

[Informe CNMC](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)



## **I. INTRODUCCIÓN**

Con fecha 17 de julio de 2014, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito de D. (...) como administrador solidario de (...), en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informando sobre la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito *“del procedimiento de la contratación pública para el otorgamiento de títulos habilitantes referidos a la gestión de cursos de sensibilización y reeducación vial necesarios para la recuperación del crédito (puntos) o nueva autorización del permiso y licencia de conducir.”*

Por otra parte, el interesado informa, en particular, de una serie de actuaciones que han tenido lugar en relación con la actual concesión administrativa efectuada por la Dirección General de Tráfico (DGT) de la que se derivan consecuencias sobre la actividad económica del interesado, a saber, empresa editorial especializada en productos relacionados con la seguridad vial.

Esta Secretaría elabora informe en relación estrictamente con la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

## **II. MARCO NORMATIVO**

### **a) Normativa estatal:**

- **Ley 17/2005, de 19 de julio**, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial<sup>1</sup> :

*“Artículo 5.p): Se atribuyen al Ministerio del Interior las siguientes competencias en el ámbito de esta Ley, sin perjuicio de las que tengan asumidas las Comunidades Autónomas en sus propios Estatutos<sup>2</sup>:*

<sup>1</sup> Modificación incorporada en 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



(...)

*p) Contratar la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial que han de realizar los conductores como consecuencia de la pérdida parcial o total de los puntos que les hayan sido asignados, elaborar el contenido de los cursos, así como su duración y requisitos. Dicha gestión se realizará de acuerdo con lo establecido en el artículo 253 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público<sup>3</sup>.*

Hay que señalar que la propia Exposición de Motivos de la Ley, recoge expresamente que la realización de estos cursos constituyen una actividad esencial e indispensable para la puesta en práctica de la voluntad educadora de la Administración, lo que lleva a calificar esta actividad de servicio público :

*"[...] Así, dado el interés público y social que la seguridad vial representa, debe garantizarse de una manera efectiva su realización, considerándose a estos efectos que dicha actividad constituye un servicio público."*

- **Orden del Ministerio del Interior INT/2596/2005, de 28 de julio**, por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción:

---

<sup>2</sup> Cataluña y País Vasco tienen competencias transferidas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor. En este sentido, la Disposición Adicional Quinta que la citada Ley 17/2005 establece que: *"Las Comunidades Autónomas que tengan transferidas competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor serán las encargadas, en su ámbito territorial, de determinar el modo de impartir los cursos de sensibilización y reeducación vial, de acuerdo con la duración, el contenido y los requisitos de aquéllos, que se determinen con carácter general"*.

<sup>3</sup>Referencia que debe entenderse al artículo 277 de texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

*"Artículo 277. Modalidades de la contratación.*

*La contratación de la gestión de los servicios públicos podrá adoptar las siguientes modalidades:*

- a) Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura.*
- b) Gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.*
- c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.*
- d) Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas."*



Esta Orden detalla el contenido de los cursos, duración, requisitos del personal que los imparte, sistema de evaluación, precios, control e inspección, y en concreto en cuanto a los centros señala en el Punto Noveno segundo párrafo:

*“La realización de estos cursos se llevará a cabo por Centros cuya gestión se realizará mediante concesión por el Ministerio del Interior. El contrato de concesión establecerá el número de Centros que, atendidas las circunstancias, sean necesarios para el correcto desarrollo de los cursos. En todo caso, la ubicación de dichos Centros se realizará teniendo en cuenta el censo de conductores y la distribución geográfica de la población dentro de cada provincia.”*

- **Resolución de la DGT, de 24 de octubre, por la que se convocó un concurso público**, por el procedimiento abierto de concesión administrativa, para gestionar, durante cinco años, los cursos de sensibilización y reeducación vial necesarios para la recuperación de crédito o nueva autorización de permiso o licencia de conducir.
- **Resolución de la DGT de 5 de mayo de 2006 por la que se hace efectiva la adjudicación del concurso** para gestionar los cursos de sensibilización y reeducación vial a la CNAE<sup>4</sup> (también resultó adjudicataria en el País Vasco y en Cataluña el Real Automóvil Club de Cataluña). Última prórroga de 1 de junio 2014 por el plazo de un año.

### **III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO**

#### **a) Inclusión de la actividad de impartir cursos de sensibilización y reeducación vial en el ámbito de la LGUM.**

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

*“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de*

<sup>4</sup> De su página web: “CNAE representa a más del 90% de las escuelas de conductores existentes en nuestro país, con 55 asociaciones provinciales repartidas por todo el territorio nacional, que agrupan a 7.500 autoescuelas y, aproximadamente, a un colectivo de 37.000 trabajadores. El ámbito territorial de la CNAE es nacional.”



*intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”*

La impartición de cursos (aun cuando, como en este caso, constituyan un servicio público) es una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM cuyo artículo 2 establece:

*“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

**b) Análisis de la normativa sobre los cursos de sensibilización y reeducación vial a la luz de los principios de la LGUM.**

1.- Cualquier mecanismo de acceso de los operadores económicos al mercado, en este caso el sistema de concesión administrativa, debe respetar los principios de la LGUM. En consecuencia, cualquier mecanismo de asignación, de provisión, de prestación de servicio público, de adjudicación, de compra o similar e incluso la propia decisión en sí de optar por un mecanismo u otro –en la medida en que se entienden medios de intervención en actividades económicas- se entiende sujeta a la LGUM.

2.- Los principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación vienen recogidos en el Capítulo II de la Ley. El artículo 9 resume estos principios, estableciendo que *“todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia”*.

3.- En particular cabría analizar si un sistema de concesión administrativa, implementado vía concurso público, para la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial necesarios para la recuperación de crédito o nueva autorización de permiso o licencia de conducir, respeta el principio de necesidad y proporcionalidad, regulado en el artículo 5 de la LGUM:

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



*1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

*2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.”*

4.- La configuración jurídica de los cursos de sensibilización y reeducación vial, en aras de maximizar la seguridad futura que puedan ofrecer los conductores afectados, debe garantizar un adecuado control sobre los aspectos esenciales de su gestión (control de requisitos y contenido, asistencia, presencia de formador, etc.). No obstante lo anterior, podría analizarse la posibilidad de establecer un sistema de intervención diferente de la concesión administrativa –por ejemplo un régimen de autorización administrativa- que, garantizando de igual manera los objetivos perseguidos, suponga un medio menos restrictivo para la actividad económica y, en consecuencia, sea más proporcionado.

5.- Las posibles conductas realizadas por la adjudicataria de la concesión – como operador privado en el mercado- en el ejercicio de su actividad no entran dentro del ámbito de aplicación de la LGUM. La compatibilidad de dichas conductas con la normativa de defensa de la competencia deberá, en su caso, ser analizada por las autoridades de competencia competentes. No obstante lo anterior, la Administración pública competente de la regulación de los cursos podría establecer las previsiones oportunas para evitar la comisión de determinadas conductas que restringen el comportamiento competitivo de los mercados.

#### **IV. CONCLUSIÓN - SOLUCIÓN PLANTEADA**

Los mecanismos de acceso de los operadores económicos al mercado, en este caso el sistema de concesión administrativa vía concurso público para la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial, deben respetar los



principios de la LGUM. A este respecto, cabría analizar si el medio de intervención –concesión administrativa vía concurso público- respeta el principio de necesidad y proporcionalidad, regulado en el artículo 5 de la LGUM.

En consecuencia, el Ministerio del Interior analizará la posibilidad de establecer un régimen alternativo de configuración jurídica de los cursos de sensibilización y reeducación vial que sea igualmente eficaz y garantista. En este sentido, el posible nuevo marco jurídico debería ser capaz de garantizar un adecuado control sobre los aspectos esenciales de la gestión de los cursos.

En todo caso, en posibles futuros procedimientos de concesión administrativa de los cursos de sensibilización y reeducación vial para los conductores el Ministerio de Interior incorporará a los pliegos de cláusulas administrativas particulares y a los pliegos de prescripciones técnicas cláusulas orientadas a restringir o impedir que, en sus relaciones con terceros, el concesionario incurra en posibles prácticas restrictivas de la competencia o que impliquen, en su caso, una vulneración de los derechos de los consumidores y usuarios.

**Este informe no tiene la consideración de acto administrativo recurrible.**

Madrid, 8 de agosto de 2014

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

