

RESUMEN

TRÁFICO- Enseñanza On Line

Un particular informa sobre la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de la formación de contenidos teóricos para la obtención del permiso de conducir. En particular, hace referencia a una nota informativa de la Subdirección Adjunta de Formación Vial de la Dirección General de Tráfico (DGT) en la que se comunica que: *“los programas de enseñanza para los que se autoriza a una escuela particular de conductores deben ser de carácter presencial”*.

El informe de valoración final considera que imponer la formación presencial de contenidos teóricos para la obtención del permiso de conducir introduce un requisito al desarrollo de esta actividad económica que podría considerarse innecesario y desproporcionado y por tanto contrario al artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. Todo ello sin perjuicio de que las autoescuelas, tal y como se establece en la normativa, deban contar con el personal debidamente cualificado que en todo caso será quién a través de los medios tecnológicos o presenciales disponibles deba proceder a la impartición de la enseñanza si los alumnos así lo requieren.

La DGT elaborará nueva nota interpretativa donde se señalará que se podrán autorizar autoescuelas con enseñanza teórica *on line* siempre que se garantice que previa solicitud del alumno éste tiene la posibilidad de interacción directa con personal debidamente cualificado a través de, por ejemplo, tutorías personalizadas.

[Informe final](#)

[Informe CNMC](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)



28/14026

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 6 de agosto de 2014, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, 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 de la formación de contenidos teóricos para la obtención del permiso de conducir.

En particular, sustenta su información aportando una nota informativa de la Subdirección Adjunta de Formación Vial de la Dirección General de Tráfico (en adelante DGT) en la que se comunica que: *“los programas de enseñanza para los que se autoriza a una escuela particular de conductores deben ser de carácter presencial, (...) sin sustituir en ningún caso la enseñanza presencial por la enseñanza on line. (...) Por ello, se considera que no pueden autorizarse escuelas donde la formación teórica se imparta exclusivamente con sistemas de enseñanza on line.”*

El interesado considera que este mandato de la DGT favorece a las autoescuelas más grandes o con mayor implantación territorial y perjudica a las que con ahorro de costes ofertan precios más baratos a los ciudadanos. A su juicio, no puede argumentarse que la seguridad vial sea la razón imperiosa de interés general que justifica el requisito de formación presencial para la autorización de una autoescuela, ya que se permite la autoformación y la presentación por libre a las pruebas de conocimientos teóricos, sin que por ello se considere que la seguridad vial se vea afectada.



II. MARCO NORMATIVO

a) Normativa estatal:

- **Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores** (en adelante Reglamento de escuelas de conductores)

El Reglamento de escuelas de conductores prevé un régimen de autorización previo a la apertura y desarrollo de la actividad, que deberá ser expedida por la Jefatura Provincial de Tráfico en cuyo territorio radique la misma (artículo 20).

Para la obtención de esa autorización las escuelas de conductores deben disponer de unos elementos personales y materiales mínimos para desarrollar sus funciones. Los elementos personales son el titular, el director y el personal docente y los elementos materiales comprenden los locales, los terrenos o zonas de prácticas, los vehículos y el material didáctico (artículo 3).

Los profesores deben impartir la enseñanza, dentro del ámbito de su autorización, de acuerdo con las normas y los programas establecidos y las disposiciones que se dicten para su desarrollo. Las autorizaciones de ejercicio son los únicos documentos que habilitan para la dirección docente y para la enseñanza profesional en una escuela (artículos 9 y 30).

Las escuelas de conductores deben llevar un libro de alumnos matriculados con hojas numeradas, diligenciadas y selladas por la Jefatura Provincial de Tráfico. Este libro, que podrá estar informatizado, será cumplimentado diariamente por orden de inscripción y constarán todos los alumnos matriculados con expresión de los datos personales de cada uno, clase de permiso o de licencia de conducción que posee y al que aspira, fechas en que inicia y termina la enseñanza y el resultado final obtenido. Dicho libro deberá conservarse en el Centro durante un plazo de cuatro años (artículo 39)



Asimismo, las escuelas deberán cumplimentar, por cada alumno, las fichas de clases teóricas y prácticas y de actitudes que sean precisas. En estas fichas figurarán los datos del centro, del alumno, del profesor, las clases recibidas y espacios adecuados para que el profesor pueda hacer constar sus observaciones en relación con el aprendizaje, los riesgos detectados en el alumno al inicio del proceso formativo y el instrumento utilizado en esta evaluación, así como certificar si el alumno ha recibido la formación necesaria para ser presentado a la realización de las pruebas y obtener el permiso o licencia de que se trate y consignar las fechas y los resultados de las pruebas realizadas. En la ficha de clases teóricas, que cumplimentará el profesor que las imparta, figurarán, además, las fechas de inicio y finalización del ciclo de enseñanza y las faltas de asistencia a clase del alumno. La ficha de clases prácticas dispondrá, además, de espacios adecuados para consignar la fecha y hora de cada clase y, en las clases de circulación en vías abiertas al tráfico, el kilometraje del vehículo al comienzo y al final. Igualmente, dispondrá de un espacio para que, tanto el alumno como el profesor, puedan firmar al finalizarla. Esta ficha deberá llevarla consigo el profesor durante las clases prácticas y con ocasión de las pruebas de control de aptitudes y comportamientos, tanto en circuito cerrado como en circulación en vías abiertas al tráfico general, y estará obligado a exhibirla siempre que algún funcionario del organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico o los agentes encargados de la vigilancia del tráfico, en el ejercicio de sus funciones, lo requieran. Las fichas de los alumnos se deberán custodiar y conservar en el centro a disposición de la Jefatura Provincial de Tráfico durante, al menos, dos años contados a partir de la fecha en que el alumno dejó de serlo (artículo 40).

Las escuelas deberán suscribir con cada uno de sus alumnos un contrato de enseñanza en el que se especifiquen los derechos y obligaciones que se deriven para cada una de las partes contratantes. Un ejemplar se entregará al alumno y el otro quedará archivado en la escuela (artículo 42).



- **Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores** (en adelante Reglamento de conductores)

El Reglamento de conductores, que desarrolla la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobada por Real Decreto legislativo 339/1990, de 2 de marzo, regula las pruebas de control de conocimientos, aptitudes y comportamientos necesarios para conducir, en los capítulos III y IV del Título II.

Sobre la enseñanza de la conducción, este Reglamento proclama que el aprendizaje se realizará en escuelas de conductores autorizadas y que en ningún caso podrá ser admitido a las pruebas de control de aptitudes y comportamientos en circulación en vías abiertas al tráfico general necesarias para obtener el permiso de conducción, quien no haya realizado su formación en escuelas de conductores (artículo 41).

Para la admisión a las pruebas de conocimientos teóricos, sin embargo, la norma no establece esa obligación.

Por otro lado, el Reglamento de conductores regula de forma diferenciada las pruebas para comprobar los conocimientos de carácter teórico (artículo 47) de las de control de aptitudes y comportamientos en circuito cerrado (artículo 48) y en vías abiertas al tráfico general (artículo 49). Para éstas últimas, además, el artículo 55 y el anexo VI establecen, como requisito adicional, que para la realización de la prueba se vaya acompañado del profesor o quien haya impartido la formación, personal directivo a docente de la escuela o sección donde los alumnos hayan realizado el aprendizaje.

Tampoco en este caso la norma ha incluido este requisito en las pruebas de conocimientos.

Se deduce por tanto que los aspirantes a la superación de las pruebas de conocimientos no tienen la obligación de asistir previamente a una escuela de conductores y pueden por tanto presentarse libremente.



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

a) Inclusión de la actividad de formación para la obtención del permiso de conducir 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 intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”

La actividad de formación de contenidos teóricos para la obtención del permiso de conducir, en la medida en que se imparte por operadores que obtienen por ello una remuneración, constituye 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 nota informativa de la DGT sobre la formación de contenidos teóricos para la obtención del permiso de conducir, a la luz de los principios de la LGUM.

El Reglamento de escuelas de conductores no prevé expresamente en ninguno de sus artículos la obligación de que la formación de contenidos teóricos deba ser presencial. Por lo tanto, el análisis y valoración de este informe se centrará exclusivamente en la nota informativa de la DGT que realiza esa interpretación.

La nota informativa de la DGT, en su interpretación del Reglamento de escuelas de conductores, parece obligar a las escuelas de conductores a impartir formación presencial para los contenidos teóricos, afirmando que no pueden autorizarse las que impartan esa formación exclusivamente mediante medios on line.



Esa interpretación supone, en la práctica, la introducción de un requisito adicional (la formación presencial) para obtener la autorización necesaria para abrir una autoescuela y desarrollar la actividad de formación de conductores.

Los requisitos al establecimiento y al ejercicio de actividades económicas deben cumplir los principios de necesidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 5 de la LGUM.¹ Cabe asimismo señalar que, en la medida en que las actividades de las autoescuelas se encuentran dentro del ámbito de aplicación de 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, los requisitos a los que se somete el acceso y el ejercicio de la actividad deben igualmente valorarse en virtud de los principios establecidos en el artículo 9² de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

¹ **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.*

² **Artículo 9.** Principios aplicables a los requisitos exigidos.

1. *Las Administraciones Públicas no podrán exigir requisitos, controles previos o garantías equivalentes o comparables, por su finalidad a aquellos a los que ya esté sometido el prestador en España o en otro Estado miembro.*

2. *Todos los requisitos que supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio deberán ajustarse a los siguientes criterios:*

a) *No ser discriminatorios.*

b) *Estar justificados por una razón imperiosa de interés general.*

c) *Ser proporcionados a dicha razón imperiosa de interés general.*

d) *Ser claros e inequívocos.*

e) *Ser objetivos.*

f) *Ser hechos públicos con antelación.*

g) *Ser transparentes y accesibles.*

3. *El acceso a una actividad de servicio o su ejercicio se regirá por el principio de igualdad de trato y no discriminación.*



De acuerdo con el artículo 5 de la LGUM los límites al acceso o al ejercicio de una actividad económica o la exigencia de requisitos para su desarrollo, deben ser necesarios para la salvaguarda de alguna de las razones 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.³ Además deben ser proporcionados a la salvaguarda del interés general invocado y no debe haber otro medio menos distorsionador o restrictivo para la actividad económica.

La nota informativa basa su interpretación en una serie de artículos del Reglamento de conductores en los que se detallan los elementos mínimos materiales y personales con los que deben contar las autoescuelas, así como la disposición de un libro de registro de alumnos, contratos de enseñanza y fichas de las clases de cada alumno.

La nota considera como fundamental la interacción entre profesor y alumno y la disponibilidad de los elementos mínimos y de la documentación para la transmisión de los conocimientos. El requisito de formación presencial está justificado en la nota sobre la base de que la enseñanza impartida por las autoescuelas no debe comprender sólo conocimientos y habilidades, sino también aptitudes y comportamientos esenciales para la seguridad vial. De acuerdo con la nota de la DGT, esas aptitudes y comportamientos sólo podrían obtenerse y/o evaluarse mediante programas de carácter presencial gracias a la interacción directa entre el profesor y el alumno. La seguridad vial –que podría considerarse incluida en la razón imperiosa de interés general de seguridad pública- sería la razón imperiosa de interés general que se pretende proteger con el requisito impuesto.

³ **Artículo 3.** Definiciones.

(...)

11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.



Sin embargo, esa interpretación obvia dos circunstancias. Por un lado, que de acuerdo con el Reglamento de conductores, la evaluación de los conocimientos, aptitudes y comportamientos necesarios para conducir se realiza mediante un examen oficial en las pruebas de control correspondientes por personal examinador especializado con conocimientos y aptitudes para realizar esa tarea. Por otro, que dicho Reglamento sólo obliga a la acreditación de formación previa a través de una escuela de conductores para presentarse a las pruebas de aptitudes y comportamientos, permitiendo que los aspirantes puedan presentarse libremente a las pruebas de conocimientos sin haber asistido previamente a ningún curso.

En consecuencia, debe tenerse en cuenta que si se admite la autoformación y la presentación libre de los aspirantes para la superación de las pruebas de conocimientos, considerándose que la seguridad vial no se ve perjudicada por ello, puede deducirse que el requisito impuesto de formación presencial a las autoescuelas no es necesario ni estaría justificado para proteger el interés general pretendido. Si dicha formación presencial fuera un requisito realmente necesario para la seguridad vial debería exigirse en todos los casos e imponerse como una obligación a los alumnos, pero no como un requisito a ofrecer por parte de las escuelas de conductores.

En todo caso, debe señalarse que la enseñanza *on line*, gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías informáticas, ha posibilitado la formación a distancia de múltiples conocimientos. Desde esta perspectiva esta Secretaría considera que podría afirmarse que el requisito impuesto relativo a la formación presencial teórica no puede considerarse ni necesario ni proporcionado, puesto que la metodología *on line* posibilita la enseñanza con todas las garantías de calidad y ofrece también la posibilidad de interacción mediante medios como el correo electrónico o el teléfono.

En conclusión, esta Secretaría considera que imponer la formación presencial de contenidos teóricos en su interpretación de la normativa sobre escuelas de conductores, introduce un requisito al desarrollo de esta actividad económica que podría considerarse innecesario y desproporcionado y por tanto contrario al artículo 5 de la LGUM. Todo ello sin perjuicio de que las autoescuelas, tal y como establece la normativa, deban contar con el personal debidamente



cualificado que en todo caso será quién a través de los medios tecnológicos o presenciales disponibles deba proceder a la impartición de la enseñanza si los alumnos así lo requieren.

IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

La DGT elaborará nueva nota interpretativa donde se señalará que se podrán autorizar autoescuelas con enseñanza teórica on line siempre que se garantice que previa solicitud del alumno éste tiene la posibilidad de interacción directa con personal debidamente cualificado a través de, por ejemplo, tutorías personalizadas o similares.

Este informe no tiene la consideración de acto administrativo recurrible.

Madrid, 11 de septiembre de 2014

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

