



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD  
Pº CASTELLANA, 162-Planta 20  
28071-MADRID

**INFORME Nº 15/2014, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (EXPEDIENTE (...)) “AUTOESCUELAS: CURSOS DE REEDUCACIÓN VIAL”**

## **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 17 julio 2014 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito formulado por D. (...), como administrador solidario de [EMPRESA], aportando información en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (Obstáculos o barreras a la unidad de mercado detectados por los operadores económicos, los consumidores y los usuarios).

En su escrito comunica que esta entidad es una editorial especializada en la producción y comercialización de material relacionado con la seguridad vial, proporcionando servicios diversos a los centros de formación vial. Y denuncia que la Confederación Nacional de Autoescuelas de España (CNAE), en su condición de adjudicataria del contrato de concesión administrativa para la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial está teniendo un comportamiento que califica de desleal y contrario a la libre competencia.

La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado dio traslado a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía de la información presentada, con fecha 17 de julio de 201, para que, de considerarlo oportuno, emitiera el informe previsto en el artículo 28.2 y 3, párrafo final, de la LGUM.

## **II. MARCO JURÍDICO**

La Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos, y que modificó el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, introdujo en España el llamado “sistema de permiso y licencia de conducción por puntos”.

En la propia Exposición de Motivos de la Ley 17/2005 se prevé expresamente que el sistema de permiso o licencia por puntos se basa en dos pilares fundamentales: a) el marcado carácter reeducador, mediante la realización de los cursos de sensibilización y reeducación vial de los conductores multireincidentes con el objetivo esencial de modificar los comportamientos infractores y permitir la recuperación parcial o total del capital de punto, de un lado; y b) el efecto punitivo, consistente en la pérdida de crédito de puntos de que dispone un conductor.



Para el legislador, la realización de estos cursos es una actividad esencial e indispensable para la puesta en práctica de la voluntad educadora de la administración, además de ser esenciales para que se cumplan los objetivos del sistema del permiso o licencia por puntos. Para alcanzar este objetivo, la Ley 17/2005 calificó esta actividad como un 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"*.

Su calificación como servicio público conlleva que la titularidad del servicio corresponde a la administración. En cuanto a la gestión y prestación de dicho servicio, la Ley 17/2005 estableció cuál debía ser el modelo a tal efecto. En este sentido, la referida norma dio una nueva redacción al artículo 5.p) del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, determinando que correspondía al Ministerio del Interior, sin perjuicio de las competencias que tengan asumidas las Comunidades Autónomas en sus propios Estatutos, las competencias para *"Gestionar 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 podrá realizarse, mediante concesión, de acuerdo con lo establecido en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas"*. Por su parte, en la Disposición Adicional Quinta que la citada Ley recogía 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"*.

De esta manera, la única vía prevista legalmente para gestionar los cursos de sensibilización y reeducación vial era, en un primer momento, la concesión administrativa.

El artículo 63 del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, modificado por esta Ley en su punto 8, establece que *"los cursos de sensibilización y reeducación vial tendrán la duración y los contenidos que se determinen por el Ministerio de Interior (...)"*.

El Anexo III de la Ley 17/2005 citada anteriormente distingue dos tipos de cursos de sensibilización y reeducación vial: de recuperación parcial de puntos y de recuperación del permiso o licencia de conducción (que deben realizar quienes hayan perdido la totalidad de los puntos asignados y pretendan obtener de nuevo la autorización para conducir).

La puesta en marcha del sistema de permiso de conducción por puntos, asimismo, exigió la aprobación de la Orden del Ministerio del Interior INT/2596/2005, de 28 de julio, por la que se regulaban los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción, con el objetivo de determinar el contenido, la duración y los requisitos de estos cursos, tal y como se preveía en la Ley precitada.

La mencionada Orden regulaba, entre otros aspectos, relacionados con estos cursos, los relativos a su:



- Contenido. El contenido de los dos tipos de cursos versa sobre diversas áreas temáticas, que se desarrollan en la Orden, de modo que permitan sensibilizar a sus participantes sobre las graves consecuencias que se derivan de los accidentes de tráfico, así como reeducar los comportamientos y actitudes de los participantes hacia la cultura de la seguridad vial.
- Duración. La Orden establecía un total de 12 horas para los cursos de recuperación parcial de puntos y de 24 horas para los cursos de recuperación del permiso o licencia de conducción.
- Requisitos subjetivos para su impartición. Los cursos de sensibilización y reeducación vial serán impartidos por formadores y psicólogos-formadores. Para poder ejercer como formador o psicólogo-formador se requiere estar en posesión del correspondiente certificado de aptitud expedido por la DGT, que exige haber realizado con aprovechamiento el curso de formación que se disponga a tal fin y que imparte el INTRAS (Instituto de Tráfico y Seguridad Vial de la Universidad de Valencia) en virtud de un convenio de colaboración con la DGT.
- Evaluación. Se establecía un sistema distinto de evaluación en función del tipo de curso de que se trate.
- Centros. La Orden recogía que “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”.
- Precio. El pliego de prescripciones técnicas del contrato de concesión por el que se adjudiquen los centros que impartirán los cursos determinará el precio máximo de éstos y su actualización periódica.
- Control e inspección de centros y cursos. El control e inspección de los cursos de sensibilización y reeducación vial se realizará conforme a las prescripciones técnicas establecidas en el contrato de concesión administrativa. No obstante, la DGT podrá inspeccionar los cursos y los centros que los impartan.

Tras la aprobación de la Orden reguladora, el 26 de octubre de 2005 (BOE 256) se publicó la 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.

Los Pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas correspondientes a ese concurso (folios 71 a 91) establecen que el adjudicatario será responsable de impartir los cursos recogidos en la Orden INT/2596/2005, para lo cual deberá disponer de centros de formación que cumplan determinados requisitos materiales (espacio, seguridad, higiene, accesibilidad e informática) y personales (un formador, un psicólogo-formador



y un Director del Centro, si bien es posible simultanear las funciones de Director con alguna de las otras dos, siempre que no menoscabe sus obligaciones).

Asimismo, los Pliegos vienen a definir, entre otros extremos:

- El número mínimo de cursos al año y la frecuencia con la que deben realizarse en cada centro
- El material que debe emplearse para impartir los cursos.
- Cómo se deben gestionar los cursos: comunicación a la DGT del comienzo de cada curso, control de asistencia mediante firma, e información a la DGT al final de cada curso acerca de los resultados obtenidos por los alumnos.
- Las tarifas a aplicar a los cursos de recuperación parcial y a los cursos de recuperación del permiso o la licencia de conducción. El Pliego se refiere a tarifas, sin especificar que se trate de tarifas máximas.

Los Pliegos configuran además tres lotes de centros, referidos cada uno a una parte del territorio español y establecen que el adjudicatario de cada lote se compromete a establecer en cada provincia un determinado número de centros, cuya ubicación se decidirá teniendo en cuenta el grado de concentración demográfica y la distancia a la capital de la provincia. Además, las capitales de provincia deberán tener más de un centro.

Finalmente, mediante Resolución de la DGT de 5 de mayo de 2006 se hizo efectiva la adjudicación del concurso para gestionar los tres lotes de cursos de sensibilización y reeducación vial a la CNAE, organización que representa a más del 85% de las escuelas particulares de conductores existentes en España, encuadradas en asociaciones provinciales.

Como resultado, en España (exceptuando Cataluña y el País Vasco, que ostenta competencias transferidas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor) 203 centros quedaron habilitados para impartir este tipo de cursos (folios 98 a 120). Estos centros fueron propuestos por la CNAE a la DGT y aprobados por ésta, tras comprobar que cumplían con los requisitos exigidos por el Pliego de Prescripciones técnicas (folios 120, 121 y 130).

Posteriormente, el modelo de gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial fue objeto de reforma por 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, conocida como "Ley Ómnibus". En particular, la Ley Ómnibus estatal modificó el artículo 5.p) del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial con el objetivo de establecer que el servicio público en cuestión se podría vehicular mediante cualquiera de las fórmulas previstas en el artículo 253 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público (en adelante, LCSP). Por lo tanto, según esta modificación, la concesión administrativa pasaba a ser uno de los mecanismos para gestionar indirectamente este servicio público, pero no el único, como hasta entonces. En este sentido, hay que recordar que el artículo



253 de la LCSP prevé cuatro formas de gestión indirecta de los servicios públicos: la concesión administrativa, la gestión interesada, el concierto y la sociedad de economía mixta.

De esta forma, actualmente, conforme a esta nueva redacción del art. 5.p), se atribuye al Ministerio del Interior la competencia *para “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. Y precisa ese mismo precepto que “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”.*

En otras palabras, a partir de esta modificación legal operada por la Ley Ómnibus estatal, la administración competente tiene, en la actualidad, la facultad de escoger la manera de gestionar el servicio público de los cursos de sensibilización y reeducación entre las diferentes posibilidades que prevé el artículo 253 de la LCSP: la concesión administrativa, el concierto, la sociedad de economía mixta y la gestión interesada.

### **III. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO**

#### **3.1. Inclusión de la actividad de prestación de servicios de cursos de sensibilización y reeducación vial en el ámbito de la LGUM.**

Conviene recordar que aunque la LGUM tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional, su ámbito de aplicación queda limitado al acceso y ejercicio de las actividades económicas, como pone de manifiesto su artículo 2:

*“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.”*

La propia Ley recoge el concepto de actividad económica, en el apartado b) de su Anexo:

*“A efectos de esta Ley, se entenderá por: [...]*

*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.”*

#### **3.2. Análisis de la información aportada por el interesado a la luz de los principios de la LGUM.**

En síntesis, el informante manifiesta en su escrito que su empresa es *“conocedora de primera mano”* y también *“sufridora”* de los desajustes que trajo consigo el procedimiento de licitación



para el otorgamiento de títulos habilitantes para 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 asignados.

Entiende el interesado que el funcionamiento de este *“proceso de concesión por el que se optó y que actualmente sigue vigente de en manos de la CNAE (Confederación Nacional de Asociaciones de Autoescuelas), que funciona en el mercado como un operador más con ánimo de lucro, la facultad de escoger qué autoescuelas pueden impartir los cursos de sensibilización y reeducación vial, así como la competencia para supervisar el funcionamiento de los “Centros de recuperación de puntos...”* ha propiciado que la empresa concesionaria haya abusado de su situación de monopolio en el mercado, derivada del contrato de concesión administrativa, para decidir qué centros de enseñanza (autoescuelas) podían convertirse en “Centros de Recuperación de puntos” y su facultad de supervisión de éstas, imponiendo a las autoescuelas la exigencia de determinadas condiciones accesorias para poder figurar entre los centros llamados a impartir estos cursos.

En este sentido, entiende el informante que *“las Autoescuelas podían pensar, con buen criterio, que comprar los productos que comercializa la CNAE les ayudaría a formar parte del grupo de los escogidos”* por la CNAE y por el contrario, *“comprar productos de las editoriales de la competencia de la CNAE suponía quedar fuera del negocio de los cursos para la recuperación de los puntos del permiso y licencia de conducir.”* Según sus propias palabras, *“la imposición se extendía incluso al material”* que las autoescuelas éstas debían utilizar en los cursos para la recuperación de los puntos.

Sostiene el operador que en el contrato tipo que firmaba la CNAE con los centros de formación se establecían las siguientes obligaciones:

- Pacto segundo, obligaciones del centro, cláusula 14<sup>a</sup>: *“Adquirir, a través de CNAE, los manuales y demás documentación necesaria para la impartición de los cursos, así como el material informático, incluido el acceso a Internet”.*
- Pacto segundo, obligaciones del centro, cláusula 18<sup>a</sup>: *“Contratar a los miembros de aquellas entidades con las que la CNAE tiene acuerdos para la impartición de los cursos, como son entre otras, AECEMP para psicólogos/formadores, AESLEME, Asociación de Víctimas de Accidentes de Tráfico, etc., respetando los condiciones económicas acordadas con dichas entidades y que el Centro dará prioridad con respecto a cualquier otro a la hora de su contratación...”.*

Asimismo, el interesado expone que *“el abuso de esta situación de privilegio queda aún más clara”* si se atiende al contenido *“de los anexos del acuerdo de colaboración que suscribía la CNAE con las Autoescuelas”*, cuyo tenor reproduce parcialmente en su escrito, y al que nos remitimos.



Finalmente, el operador solicita, entre otras, que se adopten las *“medidas necesarias, oportunas y conducentes”*: para que, por un lado, *“se investiguen y sancionen los comportamientos contrarios a la libre competencia que está realizando la CNAE, así como las que sean necesarias para poner fin a esta situación abusiva y distorsionadora del correcto funcionamiento del mercado”*; y, por otro lado, *“trasladar los principios de transparencia, competencia, libre mercado y mínima intervención al procedimiento de contratación pública para el otorgamiento de títulos habilitantes referidos a la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial”*.

En el presente caso, cabe señalar que del relato del operador económico se puede apreciar la existencia de barreras administrativas innecesarias o injustificadas al acceso y el ejercicio de la actividad, y, en consecuencia, contrarias a los principios establecidos en la LGUM, derivadas de la propia utilización del régimen de concesión administrativa para organizar el sistema de cursos de sensibilización y reeducación vial.

Este punto de contacto estima que no parecen existir razones suficientes de interés general que justifiquen la opción por un régimen de concesión administrativa para garantizar el servicio de cursos de sensibilización y reeducación vial, existiendo otros sistemas alternativos que asegurarían la prestación de un servicio en cuantía suficiente y con el nivel de calidad necesario. Con ello se ha visto afectada la competencia en el mercado, un riesgo del que ya advirtió la propia Comisión Nacional de la Competencia<sup>1</sup>, puesto que en la práctica la gestión de los referidos cursos mediante concesión administrativa ha supuesto un cierre del mercado que no es proporcionado ni está justificado por motivos de interés general, si se tienen en cuenta los objetivos de educación y seguridad vial que menciona la Exposición de Motivos de la Ley 17/2005, ni tampoco por motivos económicos, dada la ausencia de grandes inversiones en costes fijos para desarrollar la actividad en cuestión<sup>2</sup>.

Pero es que, a nuestro juicio, el mantenimiento de la concesión como modelo de gestión de estos cursos también conculcaría los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en el artículo 5 de la LGUM, cuyo enunciado y tenor literal se reproducen a continuación:

---

<sup>1</sup> Así pues, la extinta Comisión Nacional de la Competencia, ya en el año 2009, en su *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*, —motivado por el Expediente S/0043/08, Confederación Nacional de Autoescuelas, dictado por el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, con fecha 13 de noviembre de 2008—, consideró que el *“régimen de concesión administrativa que regula esta actividad no se ajusta a los principios de necesidad y proporcionalidad y de mínima distorsión”*, y recomendó la aplicación, en su lugar, de un régimen alternativo de autorización administrativa (o de comunicación previa) para la provisión de estos servicios, pues el mismo podría asegurar los mismos objetivos y resultar menos lesivo para la competencia, al permitir que todos los operadores que cumplan los requisitos exigidos puedan competir en el mercado y evitar la concentración de la oferta en un único operador económico.

<sup>2</sup> También comparte este criterio la autoridad catalana de competencia. *Vid*, a este respecto, sus *Observaciones relativas a los Cursos de Sensibilización y Reeducación Vial para la recuperación de puntos del permiso de conducir*, publicadas en el año 2011.



*“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”.*

En este orden de consideraciones, parece conveniente que el Estado se replantee la calificación jurídica de la actividad de prestación de estos cursos como servicio público, a fin de facilitar la adopción de un sistema más pro competitivo como sería un régimen de autorización abierto a los operadores que cumplan los requisitos preestablecidos.

En último lugar, de la información aportada por el interesado parece desprenderse la existencia de prácticas por parte de la Confederación Nacional de Autoescuelas de España que más que considerarse contrarias a la LGUM han de ser valoradas como conductas susceptibles de afectar a la competencia en el mercado, y por ende, habrían de ser analizadas y enjuiciadas, en su caso, por las autoridades de competencia competentes.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Con respecto a la primera cuestión planteada por el informante, relativa al sistema utilizado para el otorgamiento de títulos habilitantes para la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial, cabe entender que la opción por la concesión como modelo de gestión de estos cursos conculca los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en el artículo 5 de la LGUM. A este respecto, se propone que la Administración General del Estado debería plantearse la necesidad de modificar el marco normativo actual de su competencia y cambiar la calificación actual de los cursos de sensibilización y reeducación vial de servicio público, configurándolos como servicios de interés general, para abrir la puerta a otras fórmulas de gestión más pro competitivas, como son las autorizaciones o comunicaciones.

En lo que hace a la segunda de las cuestiones, como es la relativa a las conductas que ha venido desplegando la Confederación Nacional de Autoescuelas de España en el ámbito de esa gestión del referido servicio, indicar que la misma queda fuera del ámbito de aplicación de la LGUM y de los mecanismos de protección de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación previstos en la dicha norma. Asimismo, y en tanto que podríamos estar ante posibles comportamientos que restrinjan el funcionamiento competitivo de los mercados, consideramos





que las prácticas denunciadas por el interesado habrían de ser analizadas por la autoridad de competencia competente.

Sevilla, a 4 de agosto de 2014

AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA