



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD
Paseo de la Castellana, 162 – Planta 20
28071 Madrid

INFORME Nº 18/2014, 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 (...)) “TRÁFICO EDUCACIÓN ON LINE”

I. ANTECEDENTES

Con fecha 6 de agosto de 2014 ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, el escrito presentado por D. [INFORMANTE], aportando información en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre (LGUM), 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). Dicho escrito, junto con una mejora de la información, han sido remitidos por correo electrónico el día 8 de agosto de 2014 a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En su escrito el informante comunica que la Subdirección General de Seguridad Vial de la Dirección General de Tráfico difunde una nota informativa en la que impone la formación presencial para la preparación del examen teórico tendente a la obtención del permiso de conducción, prohibiendo la enseñanza de los contenidos teóricos on-line. De este modo, considera el informante que dicha Subdirección “favorece claramente a las autoescuelas más grandes, con mayor implantación territorial y, al impedir la deslocalización, perjudica a las que gracias a un ahorro de costes ofertan precios más baratos”, sin que entienda que la seguridad vial se pueda ver afectada por esta forma de impartir los conocimientos teóricos.

Por su parte, la nota informativa difundida por la Subdirección Adjunta de Formación Vial justifica la exigencia de formación presencial en los siguientes términos:

“Como se desprende del articulado [del Reglamento regulador de escuelas particulares de conductores], por el importante componente de enseñanza, no solo de conocimientos y habilidades, sino también de aptitudes y comportamientos esenciales para la seguridad de la circulación, los programas de enseñanza para los que se autoriza a una escuela particular de conductores, deben ser de carácter presencial, pudiendo no obstante contar como refuerzo con el material didáctico que la escuela estime pertinente, pero sin sustituir en ningún caso la enseñanza presencial por la enseñanza online, donde sería mucho más difícil la evaluación de las aptitudes y actitudes del alumno hacia la seguridad vial.”

Por todo ello, la Subdirección Adjunta de Formación Vial considera que no se puede autorizar una Escuela donde la información teórica se imparta con sistemas de enseñanza online, puesto que se perdería la interacción directa del profesor con el aspirante para poder desarrollar la función que el reglamento de escuelas le encomienda.”



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

El Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores, establece:

“Artículo 3. Elementos

1. Toda Escuela deberá disponer de unos elementos personales y materiales mínimos para poder desarrollar sus funciones. Cada Sección o Sucursal de la Escuela deberá disponer a su vez de los elementos personales y materiales mínimos.

2. Los elementos personales mínimos son el titular, el director y el personal docente. Los elementos materiales mínimos están constituidos por los locales, los terrenos o zonas de prácticas, los vehículos y el material didáctico.”

“Artículo 13. Locales

Toda Escuela, Sección o Sucursal deberá contar con un local en el que pueda desarrollar sus actividades y que cumpla con los requisitos exigidos por la normativa vigente.”

“Artículo 38. Programación de la enseñanza

Toda Escuela programará las enseñanzas ajustándose a las normas del Reglamento General de Conductores y a los objetivos, contenidos mínimos y directrices que al efecto establezca el Ministro del Interior, a propuesta del Organismo Autónomo Jefatura Central de Tráfico, previo informe de las asociaciones más representativas del sector de la enseñanza de la conducción.”

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

El artículo 5 de la LGUM dispone:

“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.”

Conforme a dicho principio, los requisitos exigidos para el desarrollo de una actividad económica deben ser proporcionados a la razón imperiosa de interés general invocada. En este caso, la razón que subyace



al régimen establecido para las escuelas particulares de conductores es la seguridad vial, como una manifestación específica de la genérica seguridad pública, prevista 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.

Es necesario, por tanto, poner en relación la denominada “formación online” con la seguridad vial, a fin de determinar si tal forma de enseñanza puede introducir un elemento adicional de riesgo sobre la seguridad vial de la que estaría exenta la formación presencial en las escuelas de conductores.

En este sentido cabría decir que el sistema de formación teórica para la obtención inicial del permiso de conducción no tiene una incidencia directa sobre la seguridad vial, puesto que cualquiera que sea el régimen de enseñanza empleado no garantiza la adquisición de conocimientos por el alumnado. Precisamente por ello, la normativa vigente no establece la presunción de que quienes hayan recibido una formación en una escuela de conductores posean los conocimientos teóricos sobre seguridad vial, estableciendo a tal fin un examen oficial que el alumnado debe superar. Así, el artículo 47.1 del Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de conductores, establece:

“1. La prueba de control de conocimientos común a realizar por los solicitantes de permiso de conducción, excepto del de la clase AM, así como la de control de conocimientos específicos a realizar por los solicitantes de permiso o licencia de conducción, según su clase, tienen por objeto garantizar que éstos poseen un conocimiento razonado y una buena comprensión sobre las materias que, en cada caso, se indican en el anexo V.B).1 y 2.”

Es más, dicho Reglamento ni siquiera exige como requisito para la presentación al examen que las personas aspirantes hayan realizado ningún curso, pudiendo acudir a la correspondiente convocatoria quienes se hayan preparado para ello de forma totalmente independiente.

Desde esta perspectiva, pues, no parece justificada la prohibición de impartir con sistema de “enseñanza online” la formación teórica por parte de las escuelas de conductores.

Sin embargo, conviene resaltar, como lo hace la Subdirección Adjunta de Formación Vial, la importancia que en cualquier sistema de enseñanza tiene la posibilidad de interacción entre alumnado y profesorado, si bien no por una cuestión de seguridad pública, sino por una razón de protección de los derechos de las personas usuarias de cualquier método o práctica docente. Es indudable que la formación teórica no debe quedar reducida a la mera disponibilidad de un material didáctico por el alumnado, ya sea bajo la forma de textos escritos o de aplicaciones informáticas, sino que ha de contar con un profesorado cualificado, pues en otro caso se obviaría uno de los elementos personales mínimos de las escuelas de conductores, previsto en el artículo 11.c) del citado Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre:

“Toda Escuela, Sección o Sucursal deberá disponer de los siguientes elementos personales mínimos:

[...]

c) Un profesor en posesión del correspondiente Certificado de Aptitud de Profesor de Formación Vial o de Profesor de Escuelas Particulares de Conductores, debidamente autorizado para ejercer como tal.”



No cabe duda de que para el alumnado es una garantía disponer de un profesorado al que plantearle sus dudas y del que solicitar explicaciones o puntualizaciones de determinados conceptos. Pero esta disponibilidad no debe confundirse con la exclusividad de una metodología docente consistente en la tradicional exposición de una clase magistral en presencia del alumnado, sino en un sistema flexible que se adapte a las necesidades de cada persona. Por ello han proliferado, junto a la enseñanza presencial, otras acciones formativas (semipresenciales, a distancia, etc.) que ofrecen a las personas destinatarias otras metodologías docentes, sin disminuir ni la calidad de la enseñanza ni el rigor en el aprendizaje, existiendo numerosos ejemplos al respecto tanto en el ámbito universitario como en el profesional.

Los operadores económicos que actúan en los servicios de enseñanza han percibido una demanda de estas nuevas metodologías y han adaptado sus estructuras para poderlas ofrecer con todas las garantías. Esta nueva demanda se plantea asimismo en la formación vial y no parece que la impartición de la enseñanza bajo la correcta utilización de estas metodologías alternativas pueda perjudicar a la seguridad pública ni a los derechos del alumnado. Es bien sabido que muchas plataformas de “formación online” no limitan su enseñanza a permitir al alumnado el acceso a unos contenidos didácticos, sino que también prevén la posibilidad de interacción entre este y el profesorado a través de diversos medios (teléfono, correo electrónico, chat, etc.).

Por ello, desde la óptica de la unidad de mercado, la prohibición del uso de estas nuevas metodologías en la formación vial no queda justificada por una razón imperiosa de interés general, como exige el artículo 5 de la LGUM. Es más, si lo que se pretende es garantizar *“la interacción directa del profesor con el aspirante”*, este objetivo puede conseguirse por *“otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”*, cual es la exigencia de que la escuela de conductores disponga de canales de comunicación entre alumnado y profesorado, como los ya citados anteriormente. El mantenimiento a ultranza de esta prohibición limitaría, de un lado, el ejercicio de una actividad económica, pero además podría ser incluso contrario a los intereses de las personas usuarias de estos servicios formativos, al requerirles en todo caso desplazamientos hasta las escuelas de conductores, con el consiguiente incremento en el gasto y la pérdida de la flexibilidad horaria.

IV. CONCLUSIONES

La exigencia de que la formación vial teórica para la obtención del inicial permiso de conducción deba impartirse exclusivamente de forma presencial es contraria a lo dispuesto en el artículo 5 de la LGUM, puesto que existen medios menos restrictivos para la actividad económica que garantizan la interacción entre alumnado y profesorado.

Sevilla, 26 de agosto de 2014

AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA