

**AL FISCAL GENERAL DEL ESTADO**

Mario Arnaldo Fernández del Castillo, mayor de edad, con D.N.I. nº [REDACTED] en calidad de Presidente, y en representación de AUTOMOVILISTAS EUROPEOS ASOCIADOS (AEA), asociación sin ánimo de lucro, con domicilio en Madrid (28043 MADRID), en la C/ Luis Carlos Vázquez, 16 Of. Dcha. , con NIF. G-80315385, e inscrita en el Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior, con el número nacional 108.708,

**EXPONE:**

**PRIMERO.-** AUTOMOVILISTAS EUROPEOS ASOCIADOS (AEA) es una Asociación sin ánimo de lucro que tiene entre sus fines sociales *"La protección de los legítimos intereses económicos y sociales de los automovilistas, en relación con el uso y disfrute de vehículos a motor"*, conforme se establece en el Art. 3 de sus Estatutos Sociales, contenidos en el poder de representación que se adjunta Doc. núm. 1.

**SEGUNDO.-** Que desde julio de 2006 viene funcionando en España el denominado "permiso y la licencia de conducción por puntos", mediante el cual la vigencia de la autorización para conducir vehículos a motor queda condicionada no sólo a mantener determinados requisitos de capacidad, conocimientos y habilidad en la conducción - como ocurría hasta entonces-, sino a que su titular no pierda el crédito asignado por la comisión de determinadas infracciones.

**TERCERO.-** Como elemento esencial de este sistema se crearon unos cursos de sensibilización y reeducación vial, que de forma obligatoria deben realizar aquellos conductores que han perdido todos los puntos de su carné de conducir por la acumulación de determinadas sanciones administrativas, así como los conductores condenados penalmente con la privación de su permiso de conducir, si quieren recuperar de nuevo su derecho a conducir.

De forma voluntaria, también los pueden realizar todos aquellos automovilistas que quieren recuperar hasta un máximo de seis puntos de su saldo (hasta un

máximo de un curso cada dos años, o de uno cada año en el caso de conductores profesionales).

**CUARTO.-** Respecto de la gestión y realización de dichos cursos, desde su implantación se ha acudido, sin concurrir razones de interés general o proporcionalidad, a un modelo de concesión administrativa por cinco años que ha derivado en un régimen de monopolio gravemente lesivo para los derechos de los consumidores, como ha sido puesto reiteradamente de manifiesto, entre otros organismos e instituciones, por la **Comisión Nacional de la Competencia** (Informe de 29/5/09); por la **Autoritat Catalana de la Competencia** (Informe de 15/3/12); por el **Defensor del Pueblo** (Informe Anual de 2013) y por la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia** (Informe de 5/8/14).

(Dicha documentación se haya incorporada en el **Informe que se adjunta como Anexo** de este escrito.)

**QUINTO.-** Que, de acuerdo con el art. 124 CE el Ministerio Fiscal puede promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.

Por tal motivo,

**SOLICITAMOS** del Ministerio Fiscal la apertura de Diligencias en materia de consumo, en relación con la gestión e impartición de cursos de sensibilización y reeducación vial, con el fin de averiguar las razones por las que, en contra de los derechos de los automovilistas, como consumidores y usuarios de dichos cursos, se mantiene en España un sistema de concesión que da lugar a prácticas monopolísticas y promover las acciones oportunas para su liberalización.

Madrid, 16 de junio de 2017

## INFORME ANEXO A LA PETICION AL MINISTERIO FISCAL DE APERTURA DE DILIGENCIAS EN MATERIA DE CONSUMO SOBRE LA GESTION E IMPARTICION DE LOS CURSOS DE SENSIBILIZACION Y EDUCACION VIAL

### I.- ANTECEDENTES

La Ley 17/2005, de 19 de julio (en adelante, Ley 17/2005), 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 (en adelante, Ley de Tráfico) introdujo en España el sistema denominado “*permiso y licencia de conducción por puntos*”.

Con esta nueva regulación de las autorizaciones para conducir vehículos a motor la vigencia del permiso y licencia de conducción queda condicionada no sólo a mantener determinados requisitos de capacidad, conocimientos y habilidad en la conducción – como ocurría hasta entonces-, sino a que su titular no pierda el crédito de puntos asignado por la comisión de determinadas infracciones calificadas como graves y muy graves.

Un elemento esencial del nuevo sistema lo constituyen los cursos de sensibilización y reeducación vial, que la propia Ley 17/2005 calificó como una actividad de “*servicio público*”, atribuyendo al Ministerio del Interior y a las Comunidades autónomas de Cataluña y País Vasco, en el ámbito de sus respectivos territorios, la competencia para gestionarlos “*mediante concesión, de acuerdo con lo establecido en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.*”

La propia Ley 17/2005 distinguía dos clases de cursos: aquellos que pueden realizar los titulares de permisos y licencias de conducción para la recuperación de parte de los puntos perdidos y los que deben realizar quienes hayan perdido la totalidad de los puntos asignados y pretendan obtener de nuevo la autorización para conducir. Ambos tipos de cursos son objeto de regulación en la Orden INT/2596/2005, de 28 de julio.

Tras la aprobación de la Orden reguladora, en octubre de 2005, se convocaron los correspondientes concursos públicos, por el procedimiento abierto de concesión administrativa, para gestionar, durante cinco años, los cursos de sensibilización y reeducación vial, siendo adjudicados al Real automóvil Club de Cataluña (RACC) para su realización en Cataluña y a la Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE) para el resto del territorio (incluido el País Vasco).

Posteriormente, el modelo de gestión de los cursos fue objeto de reforma por la Ley 25/2009, de 22 de noviembre (en adelante, Ley Omnibus), de modificación de diversas Leyes, para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009), pero dicha reforma resultó incompleta a la luz de la Directiva 2006/123/CE (Directiva de Servicios) ya que *“se mantenía la atribución al Ministerio del Interior de la gestión de estos cursos, limitando las formas de gestión a las previstas en el artículo 253 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público: concesión, gestión interesada, concierto y sociedad de economía mixta.”*

Por tanto, a partir de esta reforma, la concesión administrativa no era el único medio de gestión sino uno de los cuatro mecanismos de la llamada gestión indirecta de los servicios públicos, junto con la gestión interesada, el concierto y la sociedad de economía mixta, pero en la práctica la realización de los cursos se ha seguido manteniendo en una situación de monopolio, lesivo para los derechos de los consumidores.

### **Primer informe contrario de la Comisión Nacional de la Competencia**

En fecha 29 de mayo de 2009 la entonces Comisión Nacional de la Competencia (en adelante, CNC) emitió un informe sobre el actual sistema de gestión e impartición de estos cursos, considerando también la modificación de la Ley Omnibus. (Se adjunta copia de dicho informe como **Doc.2**)

En dicho informe, la CNC consideró que el régimen de concesión administrativa que regulaba esta actividad no se ajustaba a los principios de necesidad y proporcionalidad y de mínima distorsión, recomendando un régimen alternativo como el de autorización administrativa (o el de comunicación previa) para la provisión de estos servicios. Este régimen podría asegurar los mismos objetivos y resultar menos lesivo para la competencia al permitir que todos los operadores que cumplieran los requisitos exigidos pudieran competir en el mercado y evitar la concentración de la oferta en un único operador económico, con el consiguiente beneficio para los consumidores.

A pesar de la contundencia de este informe, el Ministerio del Interior no le prestó ninguna atención.

### **Segundo informe negativo de la Autoridad Catalana de la Competencia**

Tres años más tarde, en fecha 15 de marzo de 2012, la Autoridad Catalana de la Competencia (en adelante, ACC) emitió otro informe sobre la misma cuestión analizando la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial (en adelante, abreviadamente CSRV) en Cataluña, desde el punto de vista de la competencia y de su calificación como servicio público otorgada por el Estado. (Se adjunta copia del informe como **Doc. 3**)

Respecto a la competencia, en dicho informe se llegan a las siguientes conclusiones:

1º).- La adjudicación de la concesión administrativa para impartir los CSRV en Catalunya a un único operador, el RACC -con autoescuelas propias y autoescuelas franquiciadas- **comportó la creación de un monopolio legal** en la prestación de estos cursos. Esta situación supone un cierre del mercado, con efectos negativos para el resto de potenciales operadores que no resultaron adjudicatarios (EPC y otros agentes) y para los clientes finales de los CSRV.

(En la actualidad también los CSRV en Cataluña son gestionados por el único operador nacional CNAE.)

2º).- Los efectos negativos surgen por la utilización, como modelo de gestión de los CSRV, de la concesión administrativa - diseñada sin lotes, con un único adjudicatario – y por la elaboración de unos pliegos de cláusulas injustificadamente restrictivos.

3º).- De este diseño de la concesión deriva, posiblemente, el carácter restrictivo de alguno de los requisitos exigidos para participar en la licitación el año 2006, en particular, del requisito de despliegue territorial. **Este requisito impidió la participación, de forma individual, de operadores suficientemente capacitados que sólo tenían actividad en un ámbito territorial concreto.** La consecuencia fue que la competencia por el mercado en el momento de la licitación fue débil.

4º).- El año 2010, la prórroga del contrato por 3 años mantuvo injustificadamente este cierre de mercado ya que, en aquel momento, existían otras opciones más procompetitivas de prestar los CSRV manteniendo un nivel de calidad óptimo, aunque los cambios normativos que lo permitían eran recientes (Ley Ómnibus aprobada en diciembre de 2009).

Y respecto a la **calificación de la prestación de CSRV como servicio público, otorgada por el Estado**, se realizaron las siguientes consideraciones:

1º).- La calificación de una actividad como servicio público o como servicio de interés general no es neutra ni está exenta de implicaciones, más bien al contrario, tiene una incidencia directa en las fórmulas de gestión permitidas y, en consecuencia, **afecta sensiblemente al grado de competencia por el mercado y en el mercado.**

2º).- En el caso que nos ocupa, se considera que **no existen suficientes motivos económicos y de interés general que justifiquen la calificación actual de la prestación de CSRV como servicio público.**

3º).- Si se cambiara la calificación jurídica de la actividad de prestación de CSRV de servicio público a servicio de interés general, que es competencia del Estado, **se podría adoptar un sistema de autorización administrativa similar a uno con *numerus***

**apertus para los operadores que cumplan unos requisitos justificados y proporcionados, sistema que sería más procompetitivo que la concesión administrativa y el concierto.**

4º).- A partir de un análisis comparado internacional, **los casos de Francia e Italia, con un sistema de permiso por puntos similar al de España, muestran que sería posible la adopción de un régimen de autorización reglada de estas características, sin ninguna incidencia negativa en la calidad del servicio ni en otros aspectos.**

5º).- En conclusión, se propone al Estado una modificación de la normativa estatal de manera **que se modifique la calificación jurídica de la actividad de prestación de CSRV de servicio público a servicio de interés general. Esto permitiría la adopción de un sistema más procompetitivo como sería un régimen de autorización reglada lo más similar posible a uno con *numerus apertus*.**

Todos los informes realizados, tanto nacionales como autonómicos, han desaconsejado la gestión de los cursos de reeducación vial mediante el sistema de concesión. Y en el ámbito de nuestro entorno europeo (Francia, Alemania, Italia y Portugal) dichos cursos se gestionan en régimen de autorización.

No obstante, desde el Ministerio del Interior se acude, sin concurrir razones de interés general o proporcionalidad, a un modelo concesional **que promueve prácticas monopolísticas gravemente lesivas para los derechos de los consumidores**

### **Razones del Gobierno para elegir el modelo concesional**

**En una comparecencia ante la Comisión No permanente sobre Seguridad Vial celebrada en el Congreso el 23/03/2011, el entonces Director General de Tráfico trataba de justificar en nombre del gobierno el modelo de gestión de los cursos mediante concesión con el poco convincente argumento de que cuando se diseñó el permiso por puntos se “quería un sistema de pocos centros para garantizar que aquello**

**funcionaba bien y que aquello no era un tema masivo de imposible seguimiento por parte de la Administración.” (se adjunta copia del Acta de dicha comparecencia como Doc. 4)**

Sin embargo, resulta evidente que las razones alegadas no pueden justificar el mantenimiento de un monopolio.

En primer lugar, porque resulta inexplicable que una persona que desee obtener por primera vez el permiso de conducir en España pueda acudir a cualquiera de las 8.000 auto-escuelas autorizadas y negociar libremente el precio, los horarios, incluso hasta el material didáctico que va a utilizar y, sin embargo, para recuperar el permiso por haber agotado el saldo de puntos se limite su capacidad de elección a tan sólo 200 centros, con un precio fijado y con unos horarios y material didáctico reglados.

Si de lo que se trataba era garantizar el correcto funcionamiento de los cursos, tal y como manifestaba el entonces Director General de Tráfico en su comparecencia, resulta evidente que la Administración tendría también las mismas dificultades en la verificación del funcionamiento de los cursos para obtener el permiso de conducir por primera vez. Y esa actividad se ejerce en régimen de autorización y no de concesión.

No existen, por tanto, los motivos de interés público que invocaba en 2010 el Director General de Tráfico en su comparecencia. Tampoco se aprecia que la concesión sea la única forma de asegurar la prestación de un servicio en cuantía suficiente y con el nivel de calidad necesario y, por último, se debe recordar que existen tres actividades de características similares en las que se ha optado por un régimen de autorización sin que ello haya mermado la calidad o la seguridad del servicio: las autoescuelas, los centros de reconocimiento médico y las ITVs.

Y respecto al argumento de que “...en Europa nos dijeron...” que utiliza el alto cargo en la comparecencia para responder a la cuestión: **¿Por qué se hizo por concesión?**, debemos recordar que ni en Francia, ni en Alemania, ni en Italia, ni en Portugal se utiliza este sistema de concesión administrativa, sino el de autorización.



### **Recomendación del Defensor del Pueblo 2013**

Además de no existir razones de interés general, ni de proporcionalidad, para mantener la gestión de los cursos en régimen de concesión, las reiteradas quejas de los ciudadanos dieron lugar a que en 2013 el Defensor del Pueblo hiciera una recomendación a la Dirección General de Tráfico para que se modificara el sistema de 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, estableciendo un régimen menos lesivo para la competencia que permita incrementar significativamente el número de centros que pueden impartirlos, con el fin de prestar un servicio más eficiente a los ciudadanos (13002603).

En el Informe anual de ese año el Alto Comisionado de las Cortes Generales recogía la siguiente queja:

#### ***“3.9.2. Otras cuestiones de tráfico***

***Un elemento esencial del sistema denominado permiso y licencia de conducción por puntos, que se introdujo en España en el año 2005, lo constituyen los cursos de sensibilización y reeducación vial.***

***Según lo dispuesto en la Orden INT/2596/2005, dichos cursos se impartirán por centros cuya gestión se realizará mediante concesión del Ministerio del Interior; el contrato de concesión establecerá el número de centros que sean necesarios para el correcto desarrollo de los cursos, y la ubicación de dichos centros se determinará teniendo en cuenta el censo de conductores y la distribución geográfica de la población dentro de cada provincia.***

***Para realizar un curso de sensibilización y reeducación vial, un ciudadano con domicilio en Santiago de Compostela (A Coruña) tuvo que desplazarse fuera de su municipio, debido a que las numerosas autoescuelas de la ciudad no están autorizadas para impartir dichos cursos.***

*La escasez de centros autorizados para impartir dichos cursos en todo el territorio nacional obliga a los conductores afectados a realizar grandes desplazamientos, a pesar de no poder conducir por la pérdida de vigencia de su autorización.*

*El contrato de concesión vigente para la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial finaliza el 30 de junio de 2014, y hay autorizados 200 centros que están distribuidos por todo el territorio nacional, con excepción de las comunidades autónomas de Cataluña y el País Vasco, las cuales, al tener transferidas competencias ejecutivas en materia de tráfico, gestionan sus propios centros.*

*La Comisión Nacional de la Competencia en un informe de 29 de mayo de 2009, sobre el sistema diseñado para la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial, manifestó que no se aprecia la existencia de motivos económicos o de interés público que justifiquen que se haya recurrido a un régimen de concesión administrativa en vez de aplicar un sistema de autorización.”*

(Se adjunta copia del Informe del Defensor del Pueblo del 2013 como **Doc. 5**)

### **Distorsión del mercado también para los conductores profesionales: Cursos CAP**

Las constantes advertencias y recomendaciones de las autoridades de la competencia y del Defensor del Pueblo acerca de que el modelo de gestión de los cursos de sensibilización mediante concesión crea una barrera al acceso a este servicio y el consumidor es rehén de prácticas monopolísticas no sólo se refieren a los conductores particulares, sino que afectan muy especialmente a los conductores profesionales.

Hasta la fecha, por los 243 centros que tiene el único adjudicatario de la concesión administrativa para realizar los cursos de reeducación vial ha pasado 615.000 conductores, de los cuales **110.000 eran conductores profesionales**.

La Directiva 2003/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2003, relativa a la cualificación inicial y a la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera, por la que se modifican el Reglamento (CEE) nº 3820/85 del Consejo y la Directiva 91/439/CEE del Consejo, estableció una nueva formación obligatoria para determinados conductores profesionales, exigiendo la obtención de un certificado de aptitud profesional (CAP) en un centro de formación autorizado.

Mediante el Real Decreto 1032/2007, de 20 de julio, se traspuso a España la normativa europea sobre cualificación inicial y formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte por carretera, y se regularon los centros de formación donde realizar los cursos necesarios para la obtención de dichos certificados.

Conforme se estableció en sus Arts, 8 y 9 los centros de formación de los cursos CAP están sometidos al régimen de autorización y se contempló la posibilidad de recuperar los puntos detraídos de su permiso de conducir a quienes realizaran dichos cursos en los centros de formación CAP autorizados, por cuanto, según se indicaba en su preámbulo:

*“El contenido del programa de materias incluido en la Directiva 2003/59/CE, en muchos aspectos relacionado con la materia de seguridad vial, resulta perfectamente congruente con el señalado por las normas que desarrollan la 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, para los cursos de sensibilización vial destinados a la recuperación de puntos en relación con los permisos o licencias de conducción. Por ello, ha resultado posible incluir en el programa desarrollado en este real decreto la totalidad de los contenidos*

*de los mencionados cursos, de tal forma que, en los términos que a tal efecto se establecen, el cumplimiento de los requerimientos en materia de formación continua señalados en este real decreto permita, además, la recuperación de puntos.”*

En este momento existen en España 4.117 centros de formación CAP autorizados. Sin embargo, a pesar que como se indica en el preámbulo del citado Real Decreto 1032/2007 “*El contenido del programa de materias incluido en la Directiva 2003/59/CE, en muchos aspectos relacionado con la materia de seguridad vial, resulta perfectamente congruente con el señalado por las normas que desarrollan la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos*”, los conductores profesionales que aprovechando la realización de los cursos CAP quisieran recuperar puntos sólo podrían hacerlo en alguno de los 243 centros que en la actualidad tiene el único adjudicatario de la concesión administrativa para recuperar puntos.

Sin embargo, en el resto de centros que también tienen la autorización para impartir el CAP (3.874) los conductores no pueden acudir para recuperar puntos, con lo que o realizan duplicadamente los cursos (el CAP en un centro y el de recuperación de puntos en otro), con la consiguiente duplicidad de gasto y tiempo, o su posibilidad de elegir el centro donde quiere realizarlo se ve reducida en un 95%. Y este hecho supone una intolerable restricción de los derechos de los consumidores y una clara distorsión de la competencia.

Y respecto del derecho de la competencia, esta dualidad de regimenes para gestionar los cursos CAP (mediante autorización) y los de recuperación de puntos (mediante concesión), suponen una clara distorsión del mercado tal y como quedó evidenciada en la comparecencia anteriormente citada del entonces Director General de Tráfico ante la Comisión No permanente sobre Seguridad Vial del Congreso del día 23/03/2011, cuya acta se ha acompañado como **Doc. 2.**

Las frases pronunciadas por el representante de CIU en dicha Comisión (pág.17) son suficientemente elocuentes

*“Yo tengo un CAP y ¿sabe lo que le digo, señor Navarro? Que me han conducido a la miseria, porque nadie va a venir a hacer el curso a mi CAP si no le puedo otorgar los puntos que la ley permite que se den a quienes van a un CAP, haciendo esa homologación europea.”*

### **Intento legislativo fallido para modificar el sistema de “concesión” frente al de “autorización”**

En la X legislatura (2011-2016), con motivo de la tramitación de la Ley 6/2014, de 7 de abril, se planteó la reforma del sistema de gestión de los cursos destinados a recuperar los puntos perdidos y cambiar el régimen de “concesión” por el de “autorización”.

Concretamente en el trámite del Senado la Comisión de Interior incorporó tres enmiendas sobre esta cuestión a su dictamen final. De acuerdo con este dictamen, en el apartado II de la Exposición de Motivos del proyecto de la futura Ley 6/2014 constaba el siguiente texto:

*“En la actualidad, los centros que imparten los cursos de sensibilización y reeducación vial se gestionan en régimen de concesión, lo que supone una restricción a la libre competencia al limitar el número de centros que, aun estando capacitados, pueden impartir esos cursos. Por este motivo, se ha considerado oportuno pasar del actual régimen de concesión a un régimen de autorización previa. No obstante, la apertura que implica el régimen de autorización no puede suponer una merma en la calidad de los cursos que se imparten. Por esta razón, la recuperación parcial de puntos exigirá, además, la realización de una prueba que acredite la superación con aprovechamiento del curso.”*

En consonancia con esta nueva filosofía, se proponía la modificación del artículo 60 de la Ley de Tráfico para incluir dentro del régimen de autorización previa no solamente la impartición de cursos de conducción sino también los de renovación de conocimientos (reeducación vial)

*“La enseñanza de los conocimientos y técnica necesarios para la conducción, así como el posterior perfeccionamiento y renovación de conocimientos se ejercerán por centros de formación oficiales o privados, que podrán constituir secciones o sucursales con la misma titularidad y denominación. Los centros de formación requerirán autorización previa, que tendrá validez en todo el territorio español en el caso de que se establezcan secciones o sucursales.”*

Sin embargo, sorprendentemente esta propuesta de modificación normativa no fue aprobada en el Senado, precisamente porque el propio grupo parlamentario mayoritario que promovió las enmiendas las retiró incomprensiblemente a última hora.

(Se adjunta copia de las Actas de la sesión de debate celebrada el día 13 de marzo de 2014 en el Senado con Doc. 6)

### **Nuevo informe negativo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)**

Apenas cinco meses más tarde del intento legislativo fallido para modificar el sistema de gestión de los cursos de reeducación vial, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia emitió, el 5 de agosto de 2014, un nuevo informe en el que se insiste de nuevo en la necesidad de modificar el sistema de “concesión” por el de “autorización.

(Se adjunta copia de dicho informe como **Doc. 7**)

En dicho informe se pueden leer las siguientes conclusiones:

1º).- La gestión e impartición de cursos de sensibilización y reeducación vial recibe la consideración de “servicio público” en el ámbito español, siendo calificados en el ámbito comunitario como servicios de interés económico general (SIEGs) al prestarse a cambio de una contrapartida económica.

2º).- No obstante la anterior reserva legal, a los SIEGs les resultan de aplicación los principios de necesidad y proporcionalidad previstos por el Derecho Comunitario de la competencia, tal y como se desprende del artículo 106 y del Protocolo núm. 26 del TFUE, desarrollados por la Ley 17/2009 y la LGUM.

3º).- En el caso concreto de los cursos de sensibilización y reeducación vial no concurre razón imperiosa alguna de interés general que justifique la aplicación de las figuras del artículo 277 TRLCSP al caso concreto, al no acreditarse una amenaza real y grave para un interés social fundamental (seguridad y orden públicos), no pudiendo excluirse el conjunto de una actividad (reeducación vial) de la libre prestación de servicios.

4º).- Tampoco concurre en dicha actividad el elemento de la proporcionalidad, no puede decirse que la medida analizada resulte proporcional con relación a la finalidad perseguida, puesto que si la formación inicial (ex novo) del futuro conductor (persona sin conocimiento alguno) está sujeta a autorización, no resulta proporcionado que la ulterior formación del conductor que cuenta ya con conocimientos de conducción y circulación deba sujetarse a medios de intervención administrativa más gravosos que aquella.

Respecto a este nuevo informe negativo, tampoco el Ministerio del Interior lo ha tenido en cuenta.

### **Situación actual**

En la actualidad, los cursos los sigue realizando en régimen de concesión un único adjudicatario para todo el territorio nacional. No obstante, por resolución de la Dirección General de Tráfico de 1 de agosto de 2016 se acordó suspender cautelarmente el procedimiento de contratación de la nueva Concesión de gestión de cursos de sensibilización y reeducación vial que se quería otorgar también en régimen de concesión – Expediente número 0100DGT24779bis. (Se adjunta copia como **Doc. 8**)

### **II.- COSTE DE LOS CURSOS A CARGO DEL INTERESADO. SERVICIO PÚBLICO Y LEY DE TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS. RESERVA LEGAL**

Tal y como hemos venido indicando, el modelo de concesión administrativa para la gestión y realización de cursos de sensibilización y reeducación vial es gravemente lesivo para los derechos de los consumidores y produce el efecto prohibido de impedir y restringir la competencia en el mercado nacional.

Pero es que desde el punto de vista de la regulación del coste de los cursos, establecidos por la propia Ley 17/2005 y la Orden INT/2596/2005, de 28 de julio, se plantea un problema de constitucionalidad desde la perspectiva de la reserva de ley si se acepta que el precio de los mismos constituye una prestación patrimonial de carácter público ex art. 31.3 CE.

**La solicitud de realización de los referidos cursos se hace por los interesados de modo forzado, sin prestar un consentimiento libre y espontáneo. Por ello, el grado de coactividad implícito en la realización de los cursos de sensibilización y reeducación conlleva la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público del precio de los mismos y la exigencia ex art. 31.3 CE de que su regulación se lleve a cabo por la ley y que para la fijación del precio de los cursos se elabore un informe o memoria económica en la que se cuantifique el coste del servicio, de conformidad con los arts. 20 LTPP (Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos )**



Pues bien, la actual regulación se limita a señalar que 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. Ni siquiera se confía a una disposición reglamentaria el establecimiento de los precios de los cursos, sino que su tratamiento se rebaja al nivel de una cláusula contractual, lo que no parece que satisfaga las exigencias constitucionales del principio de legalidad ex art. 31.3 CE a que el precio de los cursos parece estar sujeto en función de su propia naturaleza.

### **III.- COSTE EXCESIVO EN COMPARACION CON CURSOS DE CONTENIDO Y DURACION SIMILAR**

Dado que no existe memoria o informe económico que aclare cómo se ha llegado a establecer el precio de los cursos, no podemos determinar si se cumple o no lo previsto en la Ley de Tasas y Precios Públicos.

No obstante, sí existen en el mercado elementos de comparación respecto de otros cursos de contenido y duración similares que permiten evidenciar el importante “*sobrecoste*” en el precio que inexorablemente los consumidores tiene que soportar por el hecho de gestionarse los cursos en régimen de concesión.

Así, por un curso de sensibilización de **12 horas** un automovilista tiene que pagar 211,66 €, lo que equivale a un precio/hora de **17,64 €**

Por uno de recuperación del permiso de **24 horas**, el automovilista paga 398,45 €, con un coste por hora de **16,60 €**

Sin embargo, un curso CAP de **35 horas**, con un contenido similar y realizado en régimen de autorización, cuesta una media de 180 € y el precio por hora sale a **5,14 €**. Es decir ¡tres veces menos!.

Pero es que si tenemos en cuenta el precio medio que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social establece a través del Servicio Público de Empleo Estatal para la formación vinculada a los certificados de profesionalidad, también existen grandes diferencias.

La Orden ESS/1897/2013, de 10 de octubre, que desarrolla el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad, establece en su artículo 37 lo siguiente:

*“Artículo 37. Módulos económicos máximos Los módulos económicos máximos (coste por participante y hora de formación) aplicables en las acciones formativas dirigidas a la obtención de certificados de profesionalidad que se impartan dentro del subsistema de formación profesional para el empleo serán de 8 euros en la modalidad presencial y de 5 euros en la modalidad de teleformación. Estos módulos se aplicarán en función de las horas de formación presencial o teleformación que tenga la acción formativa.”*

Es decir, que si se tomará como referencia los precios medios que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social establece para la formación vinculada a los certificados de profesionalidad, los automovilistas estarían pagando el doble por un curso de reeducación vial.

(A título ilustrativo, se adjunta como **Doc. 9** un informe elaborado al respecto por la Fundación Torcal )

#### **IV.- REGIMEN COMPARADO.**

Por último, hemos de resaltar que en los más importantes países de nuestro entorno con permiso por puntos, en todos ellos, la gestión de los cursos de reeducación y

sensibilización vial se realiza mediante el régimen de autorización. Ejemplos de ellos son Francia (del cual copiamos el modelo), Italia, Portugal o Alemania.

En Francia, diferencias de precio de más del 20%

Respecto al régimen de prestación de estos cursos, los artículos L212-150 y R212-151 del *Code de la route* establecen un sistema de libre prestación sometida a la obtención de una autorización administrativa con *numerus apertus*. La autorización la otorga el prefecto del departamento donde el operador tiene su residencia, aunque es válida para todo el territorio nacional, por un periodo de cinco años. (Se adjunta copia de dicha legislación como **Doc. 10**)

En Francia existe una clara competencia tanto en precios como en la calidad de los cursos. Y la razón de esa competencia estriba en que en nuestro vecino país los cursos de recuperación de puntos se dan en régimen de autorización y no bajo un sistema de concesión administrativa.

Es decir, el automovilista francés puede realizar los cursos de recuperación de puntos en cualquier centro que cumpla los requisitos establecidos por la ley. En España, sólo aquellos elegidos por la DGT (o los designados por el Gobierno Vasco o la Generalidad de Cataluña, en sus respectivos territorios), que no llegan al 5% de los centros de formación de conductores.

Y ello supone una práctica restrictiva intolerable y una evidente vulneración del Art. 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, por el abuso de posición dominante derivada de la concesión imponiendo precios no equitativos a los consumidores.

No se entiende cómo para obtener inicialmente el permiso de conducir se puede ir a cualquier autoescuela autorizada, en un régimen de competencia y de libre mercado, y sin embargo cuando hay que recuperar puntos u obtener un nuevo permiso, nos encontramos con una situación absolutamente monopolística en cuanto a precios, centros, e incluso al material didáctico que el consumidor está obligado a adquirir.

A modo de ejemplo, podemos citar las diferencias de precios existentes en Francia para un curso de recuperación parcial de puntos, obtenidos de la Web <https://www.permisapoints.fr/stage-recuperation-points/>

Así, un automovilista francés que quisiera realizar un curso de este tipo puede acudir a un centro del distrito quince de París, donde el curso le costaría 200 euros; pero también puede elegir otro en el distrito doce de la misma ciudad, donde por el mismo curso pagará sólo 118 euros. Es decir, un 41% más barato.

Y diferencias similares existen en todo el país entre centros de recuperación de puntos de los diferentes departamentos y regiones.

#### Diferencias también en el servicio

Pero es que la competencia se nota también en el servicio. Así, en Francia existen diversas organizaciones nacionales que coordinan los centros de recuperación de puntos (automóvil clubs, autoescuelas, centros de enseñanza), y a través de las cuales se garantiza la rápida participación en un curso de recuperación de puntos cerca del domicilio, aunque se tenga que anular la convocatoria por falta de asistentes (en el caso de Francia está previsto un mínimo de 10 participantes).

También se garantiza el reembolso del dinero abonado, o cambiar la reserva para otra fecha, o para otro centro en cualquier parte del territorio francés que más le convenga al usuario.

#### Italia

Italia implantó el permiso de conducir por puntos el año 2003, mediante el Decreto-Ley nº 151, de 27 de junio de 2003, de modificación de la Ley de la carretera.

El funcionamiento del modelo italiano es muy similar al francés, salvo con pequeñas modificaciones en cuanto a las cifras. El conductor novel cuenta con una asignación

inicial de 20 puntos, que se incrementa en 2 puntos por cada periodo de 2 años en el que no se han perdido puntos por la comisión de infracciones, hasta un máximo de 30 puntos.

En sentido contrario, la asignación de puntos se verá reducida en el caso de que sea sancionado por la comisión de infracciones de tráfico que impliquen la pérdida de puntos. Si se pierden todos los puntos, el permiso pierde su validez. El seguimiento y aprovechamiento de cursos de sensibilización permite recuperar los puntos perdidos parcialmente.

Los cursos para la recuperación de puntos siguen también un régimen de libre prestación sometido a autorización administrativa con *numerus apertus*. Así lo establece el Decreto, de 29 de julio de 2003, de acreditación de los sujetos públicos y privados que quieran desarrollar cursos para la recuperación de puntos del permiso de conducir.

Para obtener la autorización, el operador debe cumplir los requisitos previstos en el citado Decreto (artículos 1 a 4), esencialmente, medios personales y materiales para desarrollar la actividad, que pueden ser objeto de inspección por parte del departamento competente. Por otra parte, el Decreto autoriza igualmente a las autoescuelas a impartir estos cursos de recuperación de puntos (artículo 5). Estos cursos no sólo están abiertos a la iniciativa privada sino que también los pueden impartir organismos públicos. Así, por ejemplo, hay ayuntamientos que organizan estos cursos, siendo los docentes policías municipales.

### **Alemania**

La primera diferencia con el sistema español es que por las infracciones se suman puntos, en vez de perderlos. La puntuación máxima es de 8 puntos (anteriormente la suma de puntos ascendía a 14), que es cuando se pierde el permiso de conducir. Según la infracción se pueden ganar uno, dos o tres puntos.

Hay dos formas para recuperar puntos:

A).- Automáticamente:

Tras dos años y medio, cinco o diez años dependiendo de la infracción, se recuperan los puntos. Dos años y medio para infracciones menores donde se ha ganado un punto, cinco años para las infracciones medias y diez años para las infracciones graves. Todo esto independientemente de si se ha ganado o perdido puntos durante el período de transición.

B).-Realizando un seminario/curso **voluntario**.

El curso consta de dos partes:

Un curso en la autoescuela que consta de dos clases de 90 minutos realizado por un profesor que está formado especialmente para ello en un centro especializado de formador de formadores. Se estima que hay actualmente 2.000 formadores en todo el país.

Unas charlas con un psicólogo especializado en seguridad vial. Consta de dos charlas de 75 minutos. Los psicólogos pertenecen a una asociación especializada. Actualmente se estima que existen unos 2.000 psicólogos preparados para este menester.

El centro de formación que quiere ofrecer un curso de recuperación de puntos sólo tiene que formar a su profesorado (en los centros de formador de formadores especializados) y cumplir la reglamentación de la autoescuela, en los parámetros de m2 y material para realizarlos.

Para realizar un curso hay que tener en cuenta los siguientes puntos: Los que tienen de 1 a 5 puntos pueden asistir dentro de un periodo de 5 años a un seminario (curso + psicólogo) y así recuperar 1 punto. Si se tienen 6 ó 7 puntos no se recupera ningún punto por la asistencia a un seminario.

Los precios de los seminarios dependen de las ofertas/regiones pero están entre 300€ y 600€.

Durante el año 2016 más o menos 1.000 alumnos asistieron a los cursos voluntarios en todo el país.

(Se adjunta copia de dicha legislación como Doc. 11)

### **Portugal**

Portugal ha sido el último país de la UE en introducir el permiso por puntos mediante la Ley n.º 116/2015 de 28 de agosto, cuya copia se adjunta como Doc. 12.

El sistema funciona de forma similar al español, es decir, los conductores pierden puntos en función de las infracciones que cometan y los ganan por buen comportamiento.

Concretamente, pierden **6 puntos** si son responsables de un **delito** relacionado con la seguridad vial; **4 ó 5** si se trata de una **infracción muy grave** y **2 ó 3** puntos en caso de **infracciones graves**.

En el sistema portugués, cuando un automovilista se queda con un saldo de 4 ó 5 puntos, obligatoriamente debe asistir a un curso de formación, mientras que si solo mantiene 1, 2 ó 3 puntos, tiene que volver a realizar el examen teórico del carnet y, en caso de suspender, se queda sin licencia.

Para los que pierdan los 12 puntos, la suspensión del carné es inmediata y no pueden volver a examinarse en un plazo de dos años.

La gestión de los cursos se realizan en régimen de autorización por cinco años por entidades de formación con competencia en materia de seguridad vial (art. 4º del Decreto n.º 1-A/2016, de 30 de maio)

Los casos de Francia, Italia, Alemania y Portugal, con sistemas de permiso por puntos similares al de España, evidencian que es posible la adopción de un sistema de gestión

basado en un régimen de autorización similar a uno con *numerus apertus* y sin ninguna incidencia negativa en la calidad del servicio.

## **V.- CONCLUSION**

El actual régimen de concesión administrativa que regula la actividad de los cursos de reeducación y sensibilización vial **ha derivado en un régimen de monopolio gravemente lesivo para los derechos de los consumidores**, por cuanto no se ajusta a los principios de necesidad y proporcionalidad y de mínima distorsión, y por tanto resulta más adecuado el régimen alternativo de autorización.

Sin duda este régimen 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, por lo que no se entiende que después de más de 10 años desde su implantación se siga manteniendo un sistema que perjudica gravemente los derechos de los consumidores.

Por ello, se interesa la actuación del Ministerio Fiscal para la apertura de Diligencias en materia de consumo y defensa de la competencia, en relación con la gestión e impartición de cursos de sensibilización y reeducación vial, con el fin de averiguar las razones por las que, en contra de los derechos de los automovilistas, como consumidores y usuarios de dichos cursos, se mantiene en España un sistema de concesión que da lugar a prácticas monopolísticas