

RESOLUCIÓN (Expt. S/0043/08, Confederación Nacional de Autoescuelas)

CONSEJO

Sras. y Sres.:

D. Luis Berenguer Fuster, Presidente

D. Fernando Torremocha García-Sáenz, Vicepresidente

D. Emilio Conde Fernández-Oliva, Consejero

D. Miguel Cuerdo Mir, Consejero

D^a. Pilar Sánchez Núñez, Consejera

D. Julio Costas Comesaña, Consejero

D^a. María Jesús González López, Consejera

D^a. Inmaculada Gutiérrez Carrizo, Consejera

En Madrid, a 13 de noviembre de 2008

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), con la composición expresada al margen y siendo Consejero ponente D. Emilio Conde Fernández-Oliva, ha dictado la siguiente resolución en el expediente sancionador S/0043/08 en virtud de denuncia presentada por escrito de D. XXX contra la Confederación Nacional de Autoescuelas de España (CNAE) y la Dirección General de Tráfico (DGA) por supuestas practicas restrictivas de la competencia consistentes en un acuerdo para impartir cursos de rehabilitación y sensibilización a conductores que han perdido puntos para conducir.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 17 de octubre de 2008, la Directora de Investigación de esta Comisión Nacional de la Competencia elevó al Consejo una propuesta de Archivo del Expediente Sancionador S/0043/08 del siguiente tenor literal:

ANTECEDENTES DE HECHO:

1. Se ha recibido en esta Dirección de Investigación (DI), con fecha 30 de enero de 2008, en el expediente sancionador S/0043/08 en virtud de denuncia presentada por escrito de D. XXX contra la Confederación Nacional de Autoescuelas de España (CNAE) y la Dirección General de Tráfico (DGA)

por supuestas prácticas restrictivas de la competencia consistentes en un acuerdo para impartir cursos de rehabilitación y sensibilización a conductores que han perdido puntos para conducir (folios 1 a 4).

Según la denuncia, estos hechos supondrían una infracción de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), por considerar que dicho acuerdo impide que profesionales con formación universitaria, de la que carecen los profesores de autoescuela, puedan inscribirse en el Registro de Formadores de la DGT y así impartir los citados cursos.

El denunciante acusa a la DGT de haber concedido el monopolio de la impartición de cursos de la CNAE, sin respetar los procedimientos legales y de consulta establecidos y sin dar validez a los acuerdos suscritos entre la DGT y la UNED para la formación de docentes en materia de seguridad vial.

El 20 de febrero de 2008, tuvo entrada en la DI la denuncia presentada remitida por el Servicio Gallego de Defensa de la Competencia que, por el mismo caso, había sido interpuesta ante el Tribunal Gallego de Defensa de la Competencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero de coordinación de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia. La DI, con fecha 3 de marzo de 2008, solicitó al Servicio Gallego de Defensa de la Competencia que le remitiera la documentación que obraba en el expediente (folio 12), que se recibió el 13 de marzo de 2008 (folios 16 a 19).

2. Con objeto de conocer en lo posible la realidad de los hechos denunciados para determinar si hubo indicios de infracción, de conformidad con lo expuesto en el artículo 39 de la LDC, la DI solicitó el 14 de marzo de 2008 al denunciante ciertas aclaraciones de su escrito de denuncia (folio 20). Con fecha 28 de marzo de 2008 se recibió la respuesta (folios 24 a 61).

3. El 3 de abril de 2008, tuvo entrada en la DI escrito de ampliación de denuncia. El denunciante expone que, una vez recibidas en exclusiva las competencias para gestionar los cursos, la CNAE no sólo deja fuera a profesionales con funciones docentes, sino que hace una cesión a favor de academias privadas, que no son academias de tráfico. Igualmente denuncia el establecimiento de un precio fijo entre la DGT y la CNAE para los cursos de rehabilitación y sensibilización (folio 62).

4. El 22 de abril de 2008 se solicitó información a la CNAE sobre los tipos de cursos, centros que los imparten y precios (folio 64). Con fecha 29 de abril de 2008, se recibió la respuesta (folio 69 a 92).

Asimismo, el 2 de junio de 2008 se solicitó información sobre los centros autorizados de reeducación vial, número máximo y mínimo por provincia y organismo que juzga los requisitos que deben reunir los mismos (folio 93 a 97). El 12 de junio de 2008 se recibió la respuesta (folios 98 a 121).

HECHOS ACREDITADOS

De la información obrante en el expediente se desprende lo siguiente:

1. La Ley 17/2005 de 19 de junio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducir por puntos y modifica el texto articulado de la Ley sobre el Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, establece en su artículo 5.p, que se atribuye al Ministerio del Interior, la competencia para *“gestionar los cursos de sensibilización y reeducación vial que han de realizar los conductores como consecuencia de la pérdida parcial o total que le 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”*.

El artículo 63, 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 (...)”*.

2. La Orden INT/2596/2005 de 28 de julio, por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción, tiene por objeto determinar el contenido, la duración y los requisitos de los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción y establece en su Apartado Undécimo, sobre formadores y psicólogos-formadores, que *“para poder obtener el título de formador, serán necesarios los siguientes requisitos:*

- *Haber obtenido el certificado de Profesor de Formación Vial.*
- *Tres años de experiencia en la formación de conductores.*

- Haber realizado con aprovechamiento el curso de formación que disponga a tal fin, cuyo contenido dotará a los formadores de los conocimientos teóricos y metodológicos necesarios para impartir los cursos de sensibilización y reeducación vial (folio 28)."

3. Los cursos de formadores y psicólogos formadores son impartidos por el INTRAS (Instituto de Tráfico y Seguridad Vial de la Universidad de Valencia) en virtud de una addenda, de 7 de noviembre de 2005, al convenio Marco de Colaboración de la DGT con la Universidad de Valencia en materia de seguridad vial (folio 132).

Para poder ejercer como formador se requiere estar en posesión del correspondiente certificado de aptitud expedido por la DGT. Existe una relación secuencial de certificados de aptitud de formadores y psicólogos formadores expedidos por la DGT (folio 129 y 130).

4. El 26 de octubre de 2005 (BOE 256) se publicó la Resolución de la DGT, de 24 de octubre de 2005, 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 correspondiente a ese concurso (folios 71 a 91) establecen que el adjudicatario será responsable de impartir los cursos recogidos en la Orden INT/2596/2005 de 28 de julio, para lo cual deberán disponer de centros de formación que cumplan determinados requisitos materiales (espacio, seguridad, higiene, accesibilidad) y personales (informador, un psicólogo-formador y un Director del Centro).

Los Pliegos definen, entre otros aspectos, los tipos de cursos; el número de cursos al año y la frecuencia con la que deben realizarse; el material que debe emplearse para impartir los cursos, como se deben gestionar y las tarifas (170 euros para los cursos de recuperación parcial y 320 euros para los cursos de recuperación del permiso o la licencia de conducción).

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 realizará 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.

5. Mediante resolución del DGT de 5 de mayo de 2006 (BOE 21 de junio de 2006) se hizo efectiva la adjudicación del concurso para gestionar los cursos de sensibilización y reeducación vial a la CNAE, organización que representa a más del 85% de las escuelas particulares de conductores existentes en nuestro país, encuadradas en asociaciones provinciales.

6. En la actualidad existen en España (exceptuando Cataluña y el País Vasco, que tiene competencias transferidas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor) 203 centros que imparten 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).

De la información aportada por la CNAE se desprende que en Alicante, Córdoba, Palma de Mallorca, Las Palmas, Madrid, Murcia, Málaga, Pontevedra, Sevilla, Valencia y Zaragoza existe más de un centro que imparte los cursos (folios 98 a 120).

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A la vista de lo anterior se puede concluir que las conductas denunciadas no constituyen infracción de la Ley.

Con respecto a la DGT, de acuerdo con la doctrina del extinto Tribunal de Defensa de la Competencia (actual Consejo), cabe diferenciar dos tipos de conductas de la Administración, las que realiza como operador económico y las de carácter administrativo, de modo que sólo con respecto a las primeras tiene el Consejo competencia, mientras que las segundas son materias de jurisdicción contencioso administrativa.

El Ministerio del Interior, en virtud de la Ley 17/2005 de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducir por puntos, es el competente para gestionar los cursos de sensibilización y reeducación vial y, en particular para elaborar su contenido y determinar su duración y requisitos

(HA 1). Y así lo ha hecho, a través de la DGT, que ha optado por el sistema de adjudicación mediante concesión a quien cumplió con los requisitos por ellas definidos, esto es, a la CNAE (HA 5).

Así, el monopolio de la DGT en la selección de la entidad encargada de la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial, derivado de la mencionada Ley, escapa del ámbito de las competencias de la CNC.

En cuanto a los precios de los cursos, son fijados por la DGT en el Pliego de Prescripciones Técnicas (HA 4), por lo que no puede hablarse de pacto de precios entre la DGT y la CNAE. Además, tampoco existen indicios de que esos precios sean abusivos.

Por lo que se refiere a la CNAE, como adjudicataria del concurso para gestionar los cursos de sensibilización y reeducación vial, está obligada a disponer de centros de formación que reúnan los requisitos materiales y personales definidos en los Pliegos de condiciones técnicas y administrativas resumidos en el HA 4, entre los que no se incluye si se trata de academias privadas o autoescuelas, pero si se exige que dispongan de personal que cuente con formación específica en educación vial.

Para poder ejercer como formador se requiere una formación específica impartida por el INTRAS y estar en posesión de un certificado de aptitud que expide la DGT. En este punto debe aclararse que no existe en el Registro de Formadores al que hace referencia la denuncia, sino una relación secuencial de los certificados de aptitud de formadores y psicólogos formadores expedidos por la DGT (HA 3).

La CNAE, cumpliendo con los requisitos establecidos en el Pliego de prescripciones técnicas, propuso a la DGT diversos centros que ésta admitió. De modo que actualmente más de 200 centros en toda España imparten los cursos y en las principales capitales de provincia existe más de un centro (HA 6).

Por lo tanto, si bien la CNAE es el único adjudicatario de los cursos de sensibilización, no parece que haya abusado de esa posición, puesto que se ha limitado a cumplir con las condiciones fijadas en los pliegos para la selección de más de 200 centros y a cobrar unos precios predeterminados en esos pliegos y no decididos por ella libremente.

Por tanto, no existen indicios de que la DGT ni la CNAE hayan incurrido en un abuso de los tipificados en el artículo 2 de la LDC ni tampoco de que existe un acuerdo entre la DGT y la CNAE restrictivo de la competencia en el sentido del artículo 1 de la LDC.

PROPUESTA

Por ello, de acuerdo con lo previsto en el artículo 49.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, se propone la no incoación del procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones seguidas como consecuencia de la denuncia presentada por D. JCPG, por considerar que no existe infracción de la mencionada Ley. A estos efectos, se remite la denuncia y las actuaciones practicadas por esta Dirección.

SEGUNDO.- El Expediente se falló por el CONSEJO en la sesión celebrada el día 5 de noviembre de 2005.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Este Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, con amparo en lo dispuesto en el artículo 49.3 de la Ley 15/2007 de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, considera que procede asumir la Propuesta de Archivo del expediente sancionador S/0043/08, que le eleva la Dirección de Investigación en orden a no incoar procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones seguidas como consecuencia de la denuncia presentada por D. XXX contra la Confederación Nacional de Autoescuelas de España y la Dirección General de Tráfico “por considerar que no hay indicios de infracción de la mencionada Ley” en relación con los hechos concretos objeto de la denuncia que dio origen al expediente.

SEGUNDO.- No obstante lo afirmado en el apartado anterior, este Consejo considera conveniente recordar que la Ley atribuye a la Comisión Nacional de la Competencia no sólo una función sancionadora de las conductas prohibidas, sino también una función consultiva y de promoción de la competencia. En particular, de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 15/2007, la Comisión Nacional de la Competencia puede detectar y advertir sobre aquellas situaciones de obstaculización del mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados que resultan de aplicación de normas legales. Es más, en virtud de lo dispuesto en el artículo 12.3 de la Ley 15/2007, “La

Comisión Nacional de la Competencia está legitimada para impugnar ante la jurisdicción competente actos de las Administraciones Públicas sujetos al derecho Administrativo y disposiciones generales de rango inferior a la ley de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva el los mercados”.

En este sentido, la Comisión Nacional de la Competencia ha advertido en su Informe sobre Recomendaciones a las Administraciones Públicas de los Mercados más Eficiente y Favorecedora de la Competencia que: “En aquellos servicios públicos sometidos a concesión administrativa debe revisarse la necesidad de mantener dicho régimen de gestión, y, allí donde el mecanismo de mercado pueda garantizar la provisión del servicio, el sistema de concesión debe sustituirse por un régimen de autorización administrativa previa”.

En el presente caso, a la vista de la información disponible, surgen serias dudas respecto a si resulta justificado y proporcionado que se haya recurrido a un régimen de concesión administrativa para organizar el sistema de cursos de sensibilización y reeducación vial, pudiendo recurrirse a otros regímenes alternativos menos restrictivos de la competencia. Incluso si por alguna razón debiera recurrirse al régimen de concesión, debe analizarse si la manera en la que se ha diseñado la misma, tanto en lo que se refiere al sistema de lotes territoriales, como a la fijación de precios u otras características, no introduce restricciones innecesarias.

En vista de ello, se considera oportuna la remisión de las actuaciones de esta Resolución a la Dirección de Promoción de la Competencia para que analice si el sistema diseñado para la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial contemplados en la Ley 17/2005 introduce restricciones a la competencia innecesarias o injustificadas y eleve a los efectos oportunos informe a este Consejo al respecto.

Vistos los preceptos citados y de los demás de general aplicación, el CONSEJO

HA RESUELTO

ÚNICO.- Confirmar la Propuesta de Archivo del Expediente sancionador S/0043/08, que le eleva la Dirección de Investigación en orden a no incoar procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones seguidas como consecuencia de la denuncia presentada por D. XXX contra la

Confederación Nacional de Autoescuelas de España y la Dirección General de Tráfico “por considerar que no hay indicios de infracción de la mencionada Ley”.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Investigación y notifíquese a D. XXX, a la Confederación Nacional de Autoescuelas de España y a la Dirección General de Tráfico, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella Recurso Contencioso-Administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.