

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE REGULA LA FORMACIÓN PARA EL ACCESO PROGRESIVO AL PERMISO DE CONDUCCIÓN DE LA CLASE A

IPN/CNMC/029/24

11/11/2024

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA LA FORMACIÓN PARA EL ACCESO PROGRESIVO AL PERMISO DE CONDUCCIÓN DE LA CLASE A.

Expediente nº: IPN/CNMC/029/24

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 11 de noviembre de 2024

Vista la solicitud de informe del Ministerio del Interior, en relación con el proyecto de Orden Ministerial (POM) por la que se regula la formación para el acceso progresivo al permiso de conducción de la clase A, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 2 de octubre de 2024, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC \(Ley 3/2013\) así como el artículo 11 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

La obtención del permiso clase A permite conducir cualquier tipo de motocicletas y triciclos de motor¹. Esta obligación encuentra cobertura jurídica en el apartado 4 del artículo 5 del [Reglamento General de Conductores](#) de 2009².

Actualmente, la [Orden INT/2323/2011](#) de 29 de julio regula la formación para el acceso progresivo al permiso de conducción de la clase A: debe realizarse un curso de una duración mínima de 9 horas con el siguiente contenido teórico (teoría general: una hora y media; concienciación y sensibilización: una hora y media) y práctico (maniobras en circuito cerrado: cuatro horas; circulación en vías abiertas al tráfico general: dos horas).

Según la MAIN y el preámbulo del POM los objetivos de la norma son (i) mejorar la formación en la obtención del permiso de conducción de la clase A, (ii) reducir la siniestralidad³ e incrementar la seguridad vial, (iii) fomentar el uso de elementos de protección, dado que se especifica de forma más amplia el equipamiento a portar por los aspirantes y profesores durante el curso y (iv) simplificar y agilizar el procedimiento administrativo para la obtención del permiso de conducción de la clase A.

De acuerdo con la MAIN, dichos objetivos no vienen sino a compartir una meta común, esto es, el incremento de la seguridad vial habida cuenta de las cifras de

¹ Establece como requisito previo para su obtención una edad mínima de 20 años cumplidos, 21 para el caso de triciclos. Existen otros permisos para este tipo de vehículos a motor que complementan los permisos de clase A. El permiso AM limitado permite la conducción de triciclos y cuadriciclos ligeros (hasta 50cc), no permite la conducción de ciclomotores (edad mínima para obtenerlo de 15 años cumplidos). El permiso AM permite la conducción de ciclomotores (hasta 50cc) de dos o tres ruedas y cuatriciclos ligeros (la edad mínima para obtenerlo será de 15 años cumplidos). El permiso A1 permite la conducción de motocicletas con una cilindrada máxima de 125 cm³ y potencia máxima de 11 kW (algo menos de 15 cv) y la edad mínima para obtenerlo será de 16 años cumplidos. Finalmente, el permiso A2 permite la conducción de motocicletas con una potencia máxima de 35 kW (algo menos de 47 cv) y la edad mínima para obtenerlo será de 18 años cumplidos.

² Artículo 5.4 del Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores: *“Para obtener el permiso de la clase A, el aspirante, además de ser titular de un permiso de conducción de la clase A2 con una experiencia mínima de dos años en la conducción de las motocicletas que autoriza a conducir dicho permiso, deberá superar una formación en los términos que se establezcan mediante Orden del ministro del Interior.”*

³ Los usuarios de motocicletas son el colectivo que más ha visto incrementados sus índices de mortalidad. La reversión de tal tendencia y cifras se ha establecido como una de las prioridades del Ministerio del Interior para el año en curso en lo que respecta a la política de seguridad vial.

siniestralidad que arrojan los datos de los últimos años en lo referido a los motociclistas. Dichas cifras evidencian, en tendencia consolidada, que los usuarios de motocicletas son el colectivo que más ha visto incrementados sus índices de mortalidad.

La CNMC ha tenido en el pasado reciente la oportunidad de analizar y pronunciarse en varias ocasiones sobre la regulación del sector del tráfico y la seguridad vial.

En concreto, en 2019, la CNMC aprobó un informe sobre otro proyecto normativo para regular el contenido de una formación teórica presencial obligatoria en materias de concienciación y sensibilización, previa a la obtención del permiso de conducir por primera vez⁴.

En mayo de 2023, la CNMC emitió un informe sobre un proyecto de real decreto que regula los requisitos necesarios para poder ejercer como profesor de autoescuela⁵. Este antecedente es también directamente relevante, por cuanto el POM analizado también establece que las autoescuelas puedan realizar estos cursos de formación.

Más recientemente, en abril de 2024, la CNMC aprobó otro informe relacionado con la regulación de los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción. También cabe destacar el informe realizado sobre los cursos de conducción segura y eficiente⁶ (para mejorar las habilidades de conducción de los alumnos y obtener dos puntos adicionales)⁷.

Adicionalmente, cabe citar el informe aprobado en 2008 por la extinta CNC (Comisión Nacional de la Competencia) sobre el sistema de gestión de cursos

⁴ [IPN/CNMC/032/19](#) – Informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento General de Conductores.

⁵ [IPN/CNMC/012/23](#) – Informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores aprobado por el Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre y el Reglamento General de Conductores aprobado por el Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo.

⁶ [IPN/CNMC/032/23](#) Informe sobre el POM por la que se regula la duración, el contenido y los requisitos de los cursos de conducción segura y eficiente, cuya realización conlleve recuperación o bonificación de puntos.

⁷ [IPN/CNMC/005/24](#) – Informe sobre el Proyecto de Orden Ministerial por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción.

de sensibilización, donde se recomendaba modificar el sistema de concesión administrativa existente por otro de autorización o comunicación previa, como ahora se plantea para el caso de los cursos de conducción segura y eficiente⁸.

Actualmente la CNMC está en proceso de elaboración de un [Estudio sobre las escuelas de formación para conductores en España](#), con el fin de conocer el nivel de competencia que existe en el sector e identificar posibles mejoras en la regulación.

2. CONTENIDO

El POM contiene 8 artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, además de un anexo.

El **artículo 1** describe el objeto de la orden, esto es, la regulación de los términos de la formación necesaria para la obtención del permiso de conducir de la clase A, en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 5 del Reglamento General de Conductores.

El **artículo 2** se refiere al contenido y duración del curso de formación. La duración es de 9 horas, debe entenderse mínima y extenderse, al menos, en dos días del siguiente modo:

- a) Conocimientos teóricos. Teoría general (una hora y media) y Concienciación y sensibilización (una hora y media).
- b) Prácticas. Maniobras en circuito cerrado (dos horas) y Circulación en vías abiertas al tráfico general (cuatro horas efectivas de las cuales dos se desarrollarán en carretera convencional)⁹.

⁸ [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](#). Estos cursos se gestionaban con anterioridad a través de un sistema de concesión administrativa, que la CNMC recomendó modificar en su informe. El sistema fue modificado a raíz de la aprobación de la Directiva europea de Servicios (Directiva 2006/123/CE) y su transposición en España (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio).

⁹ Con la actual Orden de 2011 las prácticas se distribuyen en 4 horas para las maniobras en circuito cerrado y 2 horas para la circulación en vías abiertas al tráfico general. **Sin embargo, en el POM objeto de este informe la distribución es a la inversa (2 y 4 horas respectivamente) dotando de mayor importancia a la circulación en vías abiertas al tráfico.**

Se establece el orden a través del cual deben cumplimentarse las diferentes fases del curso, esto es formación teórica, circulación en circuito cerrado y circulación en vías abiertas. En relación con el equipamiento requerido, se recoge la obligación de que el profesor deba portar idéntico equipo que el alumno, equipo que se concreta y amplía en la exigencia de calzar botas específicas de motorista, guantes y prenda homologados (con airbag).

Se regula el seguimiento de los alumnos en la fase de circulación en vías abiertas por parte del profesor y el equipamiento acústico que aquel debe portar, así como el número de profesores requerido en la fase de circulación en vías abiertas en función del número de alumnos.

El **artículo 3** se refiere a los centros autorizados a impartir la formación y reproduce con exactitud el contenido de su homólogo en la vigente orden de 2011, extendiendo la habilitación tanto a escuelas particulares de conductores como a otros centros que pudieran llegar a determinarse.

El **artículo 4** concreta la regulación específica del régimen de comunicación de los cursos de formación, con una antelación de 5 días, y establece una serie de novedades:

- Además de las fechas de inicio y fin, los días de realización, horario y lugar de realización, deberá incluirse la información relativa al itinerario y lugar de salida en la fase de vías abiertas.
- Se incorporan dos nuevos apartados. El primero relativo a la obligación de comunicar la relación de vehículos que se emplearán el curso con indicación de los requisitos que estos deben cumplir. El segundo de ellos sobre la obligación de comunicar también la relación de los formadores que vayan a impartir las distintas fases del curso, así como los requisitos que estos deban acreditar.

El **artículo 5** establece el desarrollo del curso y específicamente del control de asistencia al mismo y la documentación relativa a su acreditación.

El **artículo 6** se refiere a las incidencias durante la realización de los cursos, y en particular a las pautas requeridas en caso de imposibilidad de conclusión de los cursos, bien por razones meteorológicas o viales, estableciendo la obligación de comunicación de la nueva fecha de realización y las condiciones de suspensión o de reinicio, en su caso, de los cursos afectados por las incidencias.

En el **artículo 7** regula el certificado acreditativo de la realización del curso con aprovechamiento determinando la obligación de expedición de este por parte del centro instructor y sus condiciones de emisión, comunicación y efectos.

El **artículo 8** regula los mecanismos de control de los cursos objeto del proyecto de orden y, en particular, se prevé la inspección o auditoría de las escuelas, las condiciones de realización de dichos controles y la necesidad de levantamiento de acta por cada uno de ellos, posibilitando que las operaciones de control sean realizadas no solo por personal funcionario de la Dirección General de Tráfico, sino también por personal vinculado a esta con diferente título jurídico que el estatutario.

La **disposición adicional única** indica el no incremento del gasto público de la orden y la **disposición derogatoria única** establece la derogación expresa de la Orden INT/2323/2011, de 29 de julio por la que se regula la formación para el acceso progresivo al permiso de conducción de la clase A. La **disposición final primera** se ciñe al título competencial y la **disposición final segunda** establece la **entrada en vigor el 2 de enero de 2025** de conformidad a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 50/1997 del Gobierno. Finalmente, el **anexo I** establece el contenido de los cursos, tanto teóricos como prácticos.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

Sin perjuicio de que puedan entenderse justificados los cambios que se plantean en el proyecto normativo para intentar conseguir reducir la siniestralidad vinculada a los titulares del permiso de conducción clase A (por ejemplo, aumentar la formación en vías abiertas frente a la realizada en circuito cerrado), en líneas generales, el **proyecto normativo es continuista en todas aquellas cuestiones que pueden afectar más sensiblemente a los aspectos de promoción de la competencia.**

Con independencia de que algunas de las restricciones detectadas encuentren su origen en normativa precedente, se recuerda que **debe asegurarse que el conjunto de limitaciones recogidas en el POM se adecúe a los principios de buena regulación**, esto es, deben estar justificadas por una razón de interés general, y deben ser necesarias y proporcionadas a los problemas que

pretenden solventar, lo que implica un examen, en su caso, de potenciales alternativas¹⁰.

A este respecto, se han detectado los siguientes aspectos susceptibles de mejora que pasamos a exponer en las observaciones particulares.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1. Formación teórica (artículos 2, 5 y anexo)

De acuerdo con el artículo 2, los conocimientos teóricos que deben impartirse son organizados del siguiente modo: (i) teoría general: una hora y media y (ii) concienciación y sensibilización: una hora y media (posteriormente, el anexo del POM establece un contenido detallado del curso). El artículo 5 regula el desarrollo de los cursos:

“Los alumnos deberán asistir a la totalidad del curso, extremo que se verificará a través de sistemas de parte de firmas u otros procedimientos que cumplan los principios y la normativa de protección de datos personales que deberán realizarse al inicio y al final de cada jornada formativa, así como al comienzo y finalización de cada descanso. La documentación acreditativa de asistencia, además de la del resto de documentación del curso, deberá conservarse durante un plazo de 5 años desde la realización del mismo.”

A pesar de no existir un posicionamiento claro de la norma en este sentido, de la regulación establecida, así como de las alegaciones y respuestas recibidas al proyecto, cabe concluir que no se permite de forma expresa la formación online o híbrida. Dicho de otro modo, **se exige aparentemente que la formación teórica sea presencial.**

¹⁰ Tanto en la MAIN como en la Exposición de Motivos de la norma se hace una breve alusión a los principios de buena regulación. Sin embargo, el análisis del cumplimiento de estos principios no puede limitarse a un mero ejercicio retórico o superficial en el que se “afirme” que los diferentes principios de buena regulación se cumplen. Este test no debe únicamente evaluarse respecto de la normativa propuesta en su conjunto, sino respecto de todos y cada uno de los elementos o restricciones individuales que contiene la normativa propuesta. En otras palabras, la aprobación de una determinada norma podría estar justificada en general, pero al mismo tiempo podría no ser adecuada si algunas de las imposiciones que contiene no resultasen estrictamente necesarias o proporcionadas.

De acuerdo con la MAIN, cuando se responde a las alegaciones recibidas sobre este asunto, señala:

“[...] Las escuelas autorizadas para la formación ya poseen locales, vehículos y formadores para impartir la formación, por lo que no constituye un incremento de gasto. El número de escuelas a nivel nacional, que superan las ocho mil, garantizan el acceso a esta formación en todas las provincias y localidades.”

Sin embargo, a juicio de esta Comisión, **las razones recogidas no suponen una justificación real de la medida proyectada**, dado que no se fundamenta por qué la presencialidad debería ser obligatoria frente a otros modos de enseñanza.

De hecho, permitir que este tipo de cursos se impartieran de forma online supondría una herramienta para centros de formación pequeños o situados en zonas rurales, que podrían competir efectivamente con otros operadores de mayor tamaño. Igualmente, fomentaría la competencia (en precios, en innovación...) entre diferentes centros de formación, en la medida en que un potencial alumno podría elegir con mayor facilidad elegir el material preparado por un centro situado en una localidad o barrio diferente al suyo.

En este sentido, cabe recordar que, sobre la imposición de formación teórica presencial para la obtención del permiso de conducir, se pronunció la CNMC en el ámbito de la normativa de unidad de mercado¹¹. Cabe recordar, además, que la CNMC ya ha cuestionado en el pasado la obligación de presencialidad respecto de otros cursos en materia de conducción¹².

¹¹ [UM/042/14 Informe art. 28 LGUM](#): “(..) imponer la formación presencial de contenidos teóricos para la obtención del permiso de conducir introduce un requisito al desarrollo de esta actividad económica que podría considerarse innecesario y desproporcionado y por tanto contrario al artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. Todo ello sin perjuicio de que las autoescuelas, tal y como se establece en la normativa, deban contar con el personal debidamente cualificado que en todo caso será quién a través de los medios tecnológicos o presenciales disponibles deba proceder a la impartición de la enseñanza si los alumnos así lo requieren. La DGT se comprometió a elaborar una nueva nota interpretativa donde se señalará que se podrán autorizar autoescuelas con enseñanza teórica on line siempre que se garantice que previa solicitud del alumno éste tiene la posibilidad de interacción directa con personal debidamente cualificado a través de, por ejemplo, tutorías personalizadas”.

¹² Puede verse el [IPN/CNMC/032/19](#).

Desde esta Comisión se plantea como más razonable la posibilidad de que la formación teórica pueda ser presencial, online o híbrida, y que el alumno pueda elegir la que estime más adecuada a sus intereses. Pero de mantenerse la exigencia de presencialidad, se recomienda al Ministerio proponente que tenga en cuenta el potencial impacto negativo sobre la competencia y acredite su justificación desde la óptica de los principios de buena regulación.

3.2.2. Centros autorizados a impartir la formación (artículo 3)

De acuerdo con el artículo 3 del POM:

“La formación regulada en la presente orden podrá ser impartida por las escuelas particulares de conductores autorizadas conforme a lo previsto en el Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores, aprobado por el Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre, así como por otros centros de formación en las condiciones que reglamentariamente se determinen”.

A pesar de que la redacción en este punto es análoga a la recogida en la Orden de 2011 que ahora se deroga con el POM, lo cierto es que, trece años después, no se ha producido este desarrollo reglamentario.

La falta de dicho desarrollo ha podido frenar la innovación en el sector de la formación en educación vial. Actualmente, el consumidor solo puede acudir a una autoescuela tradicional. Estos centros tradicionales están sometidos a una regulación que les impone una serie de medios técnicos y humanos que, a priori, encarecen el ejercicio de la actividad, que se traslada al consumidor.

En consecuencia, la falta de desarrollo reglamentario evita que los consumidores puedan realizar la formación obligatoria en centros más cercanos o con precios o materiales más competitivos, limitando el desarrollo de otros modelos de negocio dedicados a la formación online que han tenido exitosa acogida en distintos ámbitos de la enseñanza, especialmente entre el público joven. Cabe resaltar además que la regulación establecida para los cursos de conducción segura y eficiente permite la posibilidad de organizar e impartir cursos de conducción segura y eficiente no solo a las autoescuelas, sino a otros centros¹³.

¹³ La propia exposición de motivos de la Orden Ministerial que regula estos cursos y que fue informada por la CNMC en el [IPN/CNMC/005/24](#) expone que los cursos de conducción segura y eficiente *“han venido impartándose por asociaciones, clubes de conductores, entidades aseguradoras, fabricantes, escuelas particulares de conductores y otros agentes”*.

Desde esta Comisión se plantea como más razonable que se produzca ese desarrollo reglamentario en aras de un entorno más pro competitivo para la impartición de estos cursos. Pero de mantenerse esta situación de falta de desarrollo normativo, se recomienda al Ministerio proponente que tenga en cuenta el potencial impacto negativo sobre la competencia de mantener la reserva de actividad en las autoescuelas tradicionales y acredite su justificación desde la óptica de los principios de buena regulación.

3.2.3. Vehículos utilizados en el examen (artículo 4)

El artículo 4. 2c) del POM solo permite que los alumnos aporten sus motocicletas en caso de precisar adaptaciones. En los cursos de conducción segura y eficiente las motocicletas (pero no los turismos) sí pueden ser aportadas por los alumnos.

Bastaría con que la escuela acredite la facultad para utilizar los vehículos (como ocurre en los centros CAP). Dado que la MAIN no ofrece una justificación al respecto, en caso de mantenerse la prohibición general de que los alumnos aporten los vehículos, se recomendaría que se refuerce su justificación sobre la base de los principios de buena regulación.

Además, si se mantiene esta prohibición, se debería relajar el requisito que exige que “deberán estar de alta en la sección de la escuela que presenta la solicitud”. Esto puede condicionar la libre organización de medios de los centros (ya sea la capacidad de mover vehículos entre secciones, o la capacidad de gestionar los derechos de uso que tengan sobre los vehículos, ya que para estar dados de alta tienen que figurar a nombre del titular en el registro de vehículos -art. 16 del Reglamento de escuelas particulares-, y por tanto estar en régimen de propiedad del titular, arrendamiento a largo plazo o arrendamiento con opción de compra - art. 28.1 del Reglamento General de Vehículos-).

En su defecto, se recomienda permitir al menos que estén dados de alta en cualquier sección de la escuela, para que esta pueda reorganizar libremente sus vehículos entre secciones.

3.2.4. Incidencias durante el desarrollo de los cursos (artículo 6)

El artículo 6 del POM establece que:

“Si un curso ya iniciado, no pudiera finalizar debido a incidencias climatológicas que impidan el desarrollo de la parte correspondiente a

maniobras en circuito cerrado o vías abiertas al tráfico general o siniestro vial durante su desarrollo, se comunicará de inmediato a la Jefatura comunicando nuevas fechas para su finalización.

La Jefatura Provincial de Tráfico podrá solicitar acreditación de las causas indicadas en el párrafo anterior y en caso de no ser acreditadas el centro deberá realizar de nuevo el curso presentando una nueva solicitud con los requisitos indicados en el artículo 4.

*Un mismo curso **no podrá aplazarse en más de una ocasión, debiendo realizarse de nuevo de forma íntegra, en ese caso**.*

Dado que la MAIN no ofrece una justificación de por qué no puede procederse a un aplazamiento si se dan de nuevo las circunstancias recogidas en el precepto (causas climatológicas o de afectación a la vía); **en caso de mantenerse esta prohibición, se solicita su justificación desde la óptica de los principios de buena regulación.** De igual modo, de mantenerse la prohibición de nuevos aplazamientos, se recomienda que se especifique que se **realizará sin coste para el alumno afectado.**

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En líneas generales, el proyecto normativo es continuista respecto a normativa precedente en todas aquellas cuestiones que pueden afectar más sensiblemente a los aspectos de promoción de la competencia. Sin perjuicio de ello, se recuerda que debe asegurarse que el conjunto de limitaciones recogidas en el POM se adecúe a los principios de buena regulación, lo que implica igualmente una valoración de las potenciales alternativas.

A este respecto, se han detectado los siguientes aspectos susceptibles de mejora:

- *Formación teórica.* Desde esta Comisión se plantea como más razonable la posibilidad de que la formación teórica pueda ser presencial, online o híbrida, y que el alumno pueda elegir la que estime más adecuada a sus intereses. Pero en caso de mantenerse la exigencia de presencialidad, se recomienda al Ministerio proponente tener en cuenta el potencial impacto negativo sobre la competencia y acreditar su justificación desde la óptica de los principios de buena regulación.

- *Centros autorizados a impartir la formación.* Se recomienda al Ministerio efectuar el desarrollo reglamentario que está pendiente, en aras de un entorno más pro competitivo para la impartición de estos cursos. De mantenerse la reserva a las autoescuelas, debe valorarse el potencial impacto negativo sobre la competencia y acreditarse su justificación desde la óptica de los principios de buena regulación.
- *Vehículos empleados en la formación:* a la hora de comunicar los cursos, se recomienda permitir que los alumnos aporten los vehículos que se emplearán en el curso, o que la escuela acredite que cuenta con la facultad para utilizar estos vehículos. En su defecto, se debe reforzar su justificación sobre la base de los principios de buena regulación. Además, se debería al menos permitir que los vehículos estén dados de alta en cualquier sección de la escuela, para que esta pueda reorganizar libremente sus vehículos entre secciones.
- *Incidencias durante el desarrollo de los cursos.* En caso de mantenerse la prohibición de nuevos aplazamientos, se solicita su justificación desde la óptica de los principios de buena regulación, así como que se especifique que se realizará sin coste para el alumno afectado.