

ESTUDIO SOBRE EL SECTOR DE LA FORMACIÓN VIAL

E/CNMC/001/22

Colección Estudios de Mercado
E/CNMC/001/22
ISSN: 2792-5919
Fecha: 10 de diciembre de 2024

www.cnmc.es

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) elabora la Colección Estudios de Mercado, utilizando una óptica de promoción de la competencia y de buena regulación, con la finalidad de emitir recomendaciones, no vinculantes, a Administraciones Públicas o a otros agentes con el objetivo de que la mejora en la competencia conduzca a la protección del bienestar y el interés general.

La CNMC difunde los estudios de mercado que componen la colección a través de su página web oficial: <https://www.cnmc.es/impulsamos-la-competencia/estudios-y-evaluacion-expost/estudios-de-mercado> o web repositorio CNMC.

Se permite la reproducción solo si se cita la fuente.

ISSN: 2792-5919
Colección Estudios de Mercado
Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
[Estudio sobre el sector de la formación vial](#)
E/CNMC/001/22
<https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00122>
© CNMC, 2024

Estudio sobre el sector de la formación vial E/CNMC/001/22

RESUMEN

Los servicios de formación vial son muy relevantes para preservar la seguridad vial y para el desarrollo personal y profesional de los ciudadanos, así como para el sector del transporte. El presente estudio analiza este sector, con el objeto de identificar ámbitos donde exista margen para impulsar la eficiencia y competencia y hacer propuestas de mejora. A tal fin, el estudio recomienda lo siguiente. Primero, flexibilizar el régimen de la formación vial. Segundo, reducir las barreras a la apertura y la actividad de los centros de formación vial. Tercero, facilitar el acceso al ejercicio de las profesiones relacionadas con la formación vial. Cuarto, promover la eficiencia en la gestión de la capacidad de examen. Y, quinto, fomentar la transparencia y equilibrar las relaciones entre agentes del mercado.

PALABRAS CLAVE: regulación; competencia; autoescuelas; formación vial.

CÓDIGOS JEL: K23; L4; L51; L9; R4.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	8
1. INTRODUCCIÓN	13
2. ANTECEDENTES DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA	14
3. MARCO JURÍDICO	18
3.1. Descripción general	18
3.2. Permisos de conducir	20
3.2.1. Regulación comunitaria	20
3.2.2. Regulación nacional	21
3.3. Actividad de las autoescuelas	29
3.3.1. Autorización de apertura	29
3.3.2. Medios materiales	30
3.3.3. Medios personales	32
3.3.4. Registros y fichas de alumnos y otros requisitos	33
3.3.5. Régimen de titulación y acreditación de los profesores y directores	33
3.4. Permisos especiales	36
3.4.1. Certificado de Aptitud Profesional (CAP)	37
3.4.2. Mercancías peligrosas: permiso ADR	42
3.5. Cursos para la recuperación de puntos	46
3.5.1. Cursos de sensibilización y reeducación vial	46
3.5.2. Cursos de conducción segura y eficiente	51
3.6. Comparativa internacional	51
3.6.1. Obtención del permiso de conducir	52
3.6.2. Habilitaciones profesionales para la enseñanza de la conducción	59
4. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA	63
4.1. La formación para la obtención de permisos de conducir	63
4.1.1. La demanda	63
4.1.2. La oferta: las autoescuelas	65
4.1.3. La estructura empresarial y situación competitiva del sector	74
4.1.4. Los servicios de las autoescuelas: precios, eficiencia y calidad	80
4.1.5. Las asociaciones de autoescuelas	88
4.2. La formación para la obtención del CAP	89
4.3. La formación para la obtención del permiso ADR	92
4.4. La formación para la recuperación de puntos	93

5. RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA Y A LA REGULACIÓN EFICIENTE	96
5.1. Régimen de enseñanza de la conducción.....	96
5.1.1. Reserva de actividad y restricciones a la enseñanza no profesional	96
5.1.2. Restricciones a los métodos y tecnologías empleados en la enseñanza profesional.....	98
5.2. Requisitos de apertura y restricciones a la actividad de los centros de formación de conductores	99
5.2.1. Requisitos de apertura y actividad de las autoescuelas	99
5.2.2. Doble autorización de centros CAP	102
5.2.3. Doble autorización de centros ADR.....	102
5.3. Habilitaciones profesionales para impartir formación vial	103
5.3.1. Título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible	103
5.3.2. Habilitación profesional para los directores de autoescuela.....	104
5.3.3. Requisitos de cualificación profesional para formadores en transporte de mercancías peligrosas	105
5.3.4. Concesiones administrativas para impartir cursos para profesores en autoescuelas y centros de sensibilización y reeducación vial	106
5.3.5. Doble autorización para el ejercicio como profesor o director de autoescuela ...	107
5.3.6. Doble autorización para el ejercicio como profesor especialista en el Título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible	107
5.4. Segmentación regulatoria de la formación vial	108
5.5. La gestión de las pruebas del permiso de conducir.....	111
5.5.1. Las reglas de reparto de la capacidad de examen	111
5.5.2. El Sistema CAPA	113
5.5.3. Factores que inciden sobre la demanda de capacidad de examen	115
5.6. Transparencia y asimetrías de información	116
5.7. El papel de las asociaciones sectoriales.....	118
5.7.1. La mediación con la administración y gestión de información sensible	118
5.7.2. La gestión de terrenos municipales de prácticas por asociaciones.....	119
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	120
PRIMERA. FLEXIBILIZAR EL RÉGIMEN DE LA FORMACIÓN VIAL.....	120
I. Facilitar el aprendizaje mediante la conducción acompañada por un tutor no profesional.....	120
II. Flexibilizar los métodos y tecnologías para la formación vial	121

SEGUNDA. REDUCIR LAS BARRERAS A LA APERTURA Y LA ACTIVIDAD DE LOS CENTROS DE FORMACIÓN PARA CONDUCTORES		122
III.	Eliminar el requisito de contar con un local físico de las autoescuelas	122
IV.	Eliminar las restricciones sobre el régimen de tenencia de los vehículos de las autoescuelas.....	123
V.	Eliminar duplicidades innecesarias en los requisitos de apertura	124
V.A.	<i>Eliminar la doble autorización de apertura para los centros CAP</i>	<i>124</i>
V.B.	<i>Eliminar la doble autorización de apertura para los centros ADR</i>	<i>124</i>
VI.	Valorar la necesidad de contar con un registro y fichas de los alumnos por parte de las autoescuelas	125
VII.	Facilitar que los centros puedan ofrecer distintos tipos de formación para conductores	125
TERCERA. FACILITAR EL ACCESO AL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES RELACIONADAS CON LA FORMACIÓN VIAL.....		126
VIII.	Facilitar el acceso y ejercicio de las profesiones de profesor y director de centros de formación de conductores	126
VIII.A.	<i>Eliminar la habilitación profesional de los directores de autoescuela.....</i>	<i>126</i>
VIII.B.	<i>Mantener una vía de habilitación profesional para profesores de autoescuela similar a los certificados de aptitud actuales</i>	<i>127</i>
VIII.C.	<i>Eliminar la doble autorización para el ejercicio como profesor o director de autoescuela</i>	<i>127</i>
VIII.D.	<i>Eliminar la doble autorización para el ejercicio como profesor especialista del Título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible</i>	<i>128</i>
VIII.E.	<i>Armonizar los requisitos para el ejercicio como formador en transporte de mercancías peligrosas</i>	<i>129</i>
VIII.F.	<i>Facilitar que un mismo profesional pueda ejercer distintas actividades de formación.....</i>	<i>129</i>
IX.	Facilitar la apertura y actividad de centros de formación para profesionales de la formación vial	130
IX.A.	<i>Sustituir el régimen de concesión administrativa por una autorización previa en los cursos para la obtención de certificados de aptitud de profesor de autoescuela.....</i>	<i>130</i>
IX.B.	<i>Sustituir el régimen de concesión administrativa por una autorización previa en los cursos para la obtención de habilitaciones como formador y psicólogo-formador en cursos de sensibilización y reeducación vial</i>	<i>131</i>
IX.C.	<i>Facilitar que un mismo centro de formación para profesores pueda ofrecer cursos para distintas especialidades</i>	<i>131</i>

CUARTA. PROMOVER LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LA CAPACIDAD DE EXAMEN.....	132
X. Seguir mejorando las reglas de reparto de la capacidad de examen.....	132
X.A. <i>Hacer público el detalle del funcionamiento del sistema y revisarlo regularmente</i>	132
X.B. <i>Valorar tener en cuenta las diferencias en las tasas de aprobados de los diferentes permisos en el cálculo del factor de corrección</i>	133
X.C. <i>Valorar tener en cuenta los traslados de expediente entre autoescuelas</i>	133
X.D. <i>Actualizar frecuentemente la ratio empleada para el reparto de capacidad entre autoescuelas</i>	134
X.E. <i>Aclarar y hacer públicas las reglas de reparto bajo el sistema de reservas</i>	134
XI. Flexibilizar las reglas para la presentación de alumnos en diferentes provincias y centros de examen.....	134
XII. Considerar la adopción de un sistema de reparto de la capacidad basado en las solicitudes de los candidatos individuales	135
XIII. Considerar la introducción de incentivos dirigidos a los alumnos para promover un uso eficiente de la capacidad de examen disponible	135
QUINTA. FOMENTAR LA TRANSPARENCIA Y EQUILIBRAR LAS RELACIONES ENTRE AGENTES DEL MERCADO	136
XIV. Aumentar la información disponible para los consumidores sobre los servicios prestados por los centros de formación vial.....	136
XV. Facilitar la gestión por los alumnos de los expedientes y trámites relacionados con la obtención del permiso de conducir.....	136
XVI. Promover el cumplimiento de la normativa de competencia desde las instituciones, empresas y asociaciones del sector	137
XVII. Fomentar condiciones procompetitivas en el acceso a los terrenos de práctica de titularidad pública	138
XVIII. Las autoridades de tráfico deben garantizar el libre acceso a los centros de examen.....	139
XIX. Revisar la herramienta informática para la tramitación de expedientes por las autoescuelas para facilitar su uso sin intermediarios	139
ANEXO I. COMPARACIÓN INTERNACIONAL.....	141
ANEXO II. DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN UTILIZADA Y DE LA BASE DE DATOS DE AUTOESCUELAS	154
ANEXO III. TIPOS DE PERMISO Y CLASIFICACIÓN	162
ANEXO IV. ANÁLISIS GEOGRÁFICO Y DE LA COMPETENCIA.....	163
BIBLIOGRAFÍA	171

RESUMEN EJECUTIVO

Los servicios de formación vial son muy relevantes para preservar la seguridad vial y para el desarrollo personal y profesional de los ciudadanos. También resultan clave para el sector del transporte, indispensable para la vertebración económica y social del territorio, así como para la actividad profesional de gran número de personas. En España se expiden en torno a 900.000 permisos de conducir cada año, de tal manera que el 58% de la población poseía alguno en 2023, cifra que asciende al 79% para la población entre 25 y 64 años. Asimismo, en torno a dos tercios de los permisos se expidieron a personas entre 15 y 34 años, lo que refleja que muchos de los demandantes de formación vial son jóvenes, cuya renta es inferior a la media. Igualmente, si bien el permiso es relevante para la gran mayoría de la población, en las zonas menos pobladas y con limitaciones de accesibilidad puede resultar casi indispensable.

Dada esta importancia para la población y para la economía, la CNMC ha elaborado este estudio para analizar en profundidad el sector, identificar los principales problemas que enfrenta y plantear reformas que promuevan una mayor competencia y eficiencia. La finalidad es mejorar el funcionamiento de las autoescuelas y el acceso a la formación vial, en beneficio de la ciudadanía.

La formación vial está sujeta a una extensa regulación, principalmente motivada por la protección de la seguridad vial. La actividad en gran medida se enfoca al desarrollo de habilidades para la realización de los exámenes de la administración para obtener **permisos de conducir**, que varían según el vehículo y la actividad. Asimismo, en España se encuentra en vigor un permiso de conducir por puntos, y la recuperación de puntos está sujeta a la superación de cursos o exámenes específicos que ofertan centros de formación vial.

A partir del análisis del sector, en el presente estudio se identifican una serie de restricciones que afectan a su eficiencia y competencia y que, en algunos casos, podrían ser objeto de revisión o incluso eliminación. Por un lado, la **reserva de actividad** a favor de las autoescuelas y otros centros de formación vial implica que solo los centros autorizados están habilitados para impartir formación en varios ámbitos, limitando otras opciones como, por ejemplo, que los aspirantes se preparen de forma independiente. Por otro lado, los **requisitos de apertura** obligan a los centros a contar, entre otros medios, con locales, vehículos y terrenos de prácticas, y establecen exigencias y trámites diferentes para cada tipo de formación. Asimismo, los docentes y directivos de los centros de formación están sujetos a diversos requisitos de **habilitación profesional**, de manera que deben poseer títulos o superar cursos específicos en escuelas que, a su vez, deben cumplir con un régimen propio de funcionamiento. También existen numerosas **reglas de ejercicio** de la actividad, que en ocasiones limitan los métodos de enseñanza. El hecho de que lo anterior varíe para cada ámbito de formación da lugar a **segmentación regulatoria** y dificulta la prestación

conjunta de distintos cursos. Finalmente, dada la relevancia de los exámenes de conducir para el sector, las **decisiones de las autoridades de tráfico**, por ejemplo, en la gestión de exámenes, influyen notablemente en el funcionamiento de esta actividad.

Revisar estas barreras para impulsar la eficiencia y competencia aportaría beneficios a los consumidores y a la economía. Facilitaría la labor de los centros de formación y ayudaría a promover una oferta de formación vial de calidad y más extensa, variada y asequible. Todo ello respetando la protección de la seguridad vial como objetivo esencial de interés general.

A tal fin, la CNMC realiza las siguientes recomendaciones:

PRIMERA. FLEXIBILIZAR EL RÉGIMEN DE LA FORMACIÓN VIAL

La existencia de pruebas realizadas por las autoridades de tráfico reduce la necesidad de regular los métodos de enseñanza. Por ello, se recomienda:

I. Facilitar el aprendizaje mediante la conducción acompañada por un tutor no profesional

Se plantea flexibilizar los requisitos para la conducción acompañada, en línea con otros países de nuestro entorno. Esto podría facilitar el aprendizaje y práctica de la conducción, dando alternativas a los alumnos para formarse y para adquirir experiencia, sin menoscabar, o incluso reforzando, la seguridad vial.

II. Flexibilizar los métodos y tecnologías para la formación vial

Se recomienda que, salvo excepción justificada, los centros de formación y los alumnos puedan elegir los medios y métodos de enseñanza que consideren más eficaces y convenientes, facilitando la innovación y la existencia de alternativas.

SEGUNDA. REDUCIR LAS BARRERAS A LA APERTURA Y LA ACTIVIDAD DE LOS CENTROS DE FORMACIÓN PARA CONDUCTORES

III. Eliminar el requisito de contar con un local físico de las autoescuelas

Se plantea eliminar la exigencia de locales, al no ser necesarios para la formación ni para preservar la seguridad vial.

IV. Eliminar las restricciones sobre el régimen de tenencia de los vehículos de las autoescuelas

Se propone eliminar requisitos sobre la titularidad registral de los vehículos de las autoescuelas al no afectar a la enseñanza, siendo suficiente que se acredite la facultad de utilizarlos.

V. Eliminar duplicidades innecesarias en los requisitos de apertura

Se recomienda eliminar la doble autorización de apertura y para la aprobación de los cursos para los centros CAP (de formación para el transporte profesional en vehículos pesados) y los centros ADR (formación para el transporte de mercancías peligrosas).

VI. Valorar la necesidad de contar con un registro y fichas de los alumnos por parte de las autoescuelas

Se plantea valorar la necesidad de exigir registros y fichas al no ser precisos para la formación ni para el control del cumplimiento de la normativa.

VII. Facilitar que los centros puedan ofrecer distintos tipos de formación para conductores

Se recomienda facilitar la prestación de distintos cursos por un mismo centro simplificando trámites y armonizando medios y contenidos, así como permitir la formación conjunta de alumnos de distintos cursos cuando la materia lo permita.

TERCERA. FACILITAR EL ACCESO AL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES RELACIONADAS CON LA FORMACIÓN VIAL

VIII. Facilitar el acceso y ejercicio de las profesiones de profesor y director de centros de formación de conductores

Se propone, en primer lugar, eliminar la habilitación profesional de los directores de autoescuela. Segundo, mantener una vía de habilitación profesional para profesores de autoescuela similar a los certificados de aptitud actuales. Tercero, eliminar la doble autorización para el ejercicio como profesor o director de autoescuela. Cuarto, eliminar la doble autorización para el ejercicio como profesor especialista del Título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible. Quinto, armonizar los requisitos para el ejercicio como formador en transporte de mercancías peligrosas. Finalmente, facilitar que un mismo profesional pueda ejercer distintas actividades de formación.

IX. Facilitar la apertura y actividad de centros de formación para profesionales de la formación vial

Se recomienda, primero, sustituir el régimen de concesión administrativa por una autorización previa en los cursos para la obtención de certificados de aptitud de profesor de autoescuela. En segundo lugar, sustituir el régimen de concesión administrativa por una autorización previa en los cursos para la obtención de habilitaciones como formador y psicólogo-formador en cursos de sensibilización y reeducación vial. Por último, facilitar que un mismo centro de formación para profesores pueda ofrecer cursos para distintas especialidades.

CUARTA. PROMOVER LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LA CAPACIDAD DE EXAMEN

X. Seguir mejorando las reglas de reparto de la capacidad de examen

Se propone, primero, hacer público el detalle del funcionamiento del sistema y revisarlo regularmente. Segundo, valorar tener en cuenta las diferencias en las tasas de aprobados de los diferentes permisos en el cálculo del factor de corrección. Tercero, valorar tener en cuenta los traslados de expediente entre autoescuelas. Cuarto, actualizar frecuentemente la ratio empleada para el reparto de capacidad entre autoescuelas. Quinto, aclarar y hacer públicas las reglas de reparto bajo el sistema de reservas.

XI. Flexibilizar las reglas para la presentación de alumnos en diferentes provincias y centros de examen

Se plantea facilitar la presentación de alumnos en otros centros de examen además del asignado, para dar alternativas a los candidatos y posibilitar un uso más eficiente de la capacidad de examen.

XII. Considerar la adopción de un sistema de reparto de la capacidad basado en las solicitudes de los candidatos individuales

Se recomienda valorar un sistema de reparto que se fundamente directamente en las solicitudes de los candidatos, para dotar a los alumnos de poder de decisión directo y como vía para simplificar el reparto de exámenes.

XIII. Considerar la introducción de incentivos dirigidos a los alumnos para promover un uso eficiente de la capacidad de examen disponible

Se propone valorar nuevos incentivos para que los candidatos se presenten solo al estar preparados, a fin de moderar la saturación de la capacidad de examen.

QUINTA. FOMENTAR LA TRANSPARENCIA Y EQUILIBRAR LAS RELACIONES ENTRE AGENTES DEL MERCADO

XIV. Aumentar la información disponible para los consumidores sobre los servicios prestados por los centros de formación vial

Se recomienda mejorar la disponibilidad y presentación de la información para facilitar decisiones de los alumnos que impulsen la competencia y la calidad.

XV. Facilitar la gestión por los alumnos de los expedientes y trámites relacionados con la obtención del permiso de conducir

Se propone que los alumnos puedan hacer directamente las gestiones sobre sus expedientes, para darles mayor control y capacidad de decisión.

XVI. Promover el cumplimiento de la normativa de competencia desde las instituciones, empresas y asociaciones del sector

Se insta a que instituciones, empresas y asociaciones mantengan su firme compromiso con respetar y promover la normativa de competencia, a fin de prevenir conductas anticompetitivas como las registradas en el pasado.

XVII. Fomentar condiciones procompetitivas en el acceso a los terrenos de práctica de titularidad pública

Se recomienda que los propietarios y gestores de terrenos de práctica públicos promuevan que el acceso a estos terrenos se produzca en condiciones transparentes, equitativas y no discriminatorias.

XVIII. Las autoridades de tráfico deben garantizar el libre acceso a los centros de examen

Se propone que las autoridades aseguren que el acceso a las instalaciones de examen sea libre, solo limitado por tasas administrativas o reglas comunes de reparto, equitativo y transparente.

XIX. Revisar la herramienta informática para la tramitación de expedientes por las autoescuelas para facilitar su uso sin intermediarios

Se recomienda simplificar los sistemas de tramitación de expedientes para autoescuelas a fin de facilitar su uso directo. Respecto a intermediarios y proveedores de desarrollos informáticos, en particular cuando tengan otra actividad en el sector, se insta a que establezcan mecanismos para garantizar el respeto a la normativa de competencia.

1. INTRODUCCIÓN

La formación vial es un servicio que requiere la mayoría de las personas en algún momento de su vida. Según datos de la Dirección General de Tráfico (DGT) y el Instituto Nacional de Estadística (INE), en España se expiden en torno a 900.000 permisos de conducir cada año. Asimismo, en 2023, el 58% de la población española poseía algún tipo de permiso de conducir, cifra que aumenta hasta el 79% en la población de entre 25 y 64 años. Todo esto refleja que el sector de la formación vial es muy relevante, no solo por la alta demanda que gestiona, sino también porque sus servicios son indispensables para la movilidad de las personas, para el funcionamiento del sector del transporte y para la incorporación al mercado laboral de un amplio segmento de la población, en particular de los jóvenes, que suelen tener una renta inferior a la media.

Las actividades de formación vial en España están por lo general muy reguladas, con normas que rigen desde la obtención de los permisos hasta la apertura y funcionamiento de los centros de formación. Estas normativas en general tratan de preservar y promover la seguridad vial, tanto durante la enseñanza como una vez obtenido el permiso de conducción. Algunas de ellas pueden afectar a la eficiencia y competencia del sector. En consecuencia, pueden incrementar los costes de la formación, dificultar la apertura y expansión de nuevos centros, especialmente en municipios menos poblados, reducir la variedad y calidad de los servicios disponibles, o desincentivar la innovación y la mejora de la formación.

Dada la importancia de este sector para la población y para la economía, la CNMC ha elaborado este estudio para analizar en profundidad el sector, identificando problemas y proponiendo reformas que promuevan una mayor competencia y eficiencia. La finalidad es optimizar el funcionamiento de las autoescuelas y mejorar el acceso a la formación vial, de modo que los ciudadanos puedan obtener sus permisos de conducir de manera más accesible, asequible y eficiente. Todo esto busca favorecer un entorno regulatorio más eficiente y competitivo, que beneficie tanto a los consumidores como a los operadores, y que resulte en un mejor funcionamiento del sector de la formación vial, preservando siempre el objetivo esencial de impulsar la seguridad vial.

El estudio consta de 6 apartados, incluyendo esta introducción. En el apartado 2 se hace un repaso de los principales antecedentes de competencia relacionados con el objeto del estudio, tanto del ámbito de la promoción como de la defensa de la competencia. En los apartados 3 y 4 se realiza una caracterización jurídica y económica del sector de la formación vial y de actividades relacionadas. El apartado 5 analiza las restricciones a la competencia y al funcionamiento eficiente del mercado. Por último, el apartado 6 recoge las principales conclusiones obtenidas del análisis y las recomendaciones para la mejora de la competencia en el sector.

2. ANTECEDENTES DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA

La CNMC y otras instituciones se han pronunciado en varias ocasiones sobre el sector desde un punto de vista de **promoción de la competencia**. Así:

1. El [IPN 38/10](#), realizado por la antigua Comisión Nacional de Competencia (CNC), valoró positivamente la eliminación de diversos requisitos y barreras administrativas a la constitución y actividad de las autoescuelas, en el contexto de la trasposición al ordenamiento interno de la Directiva 123/2006/CE¹. En particular, la creación de una autorización de apertura única con validez nacional, la eliminación del régimen de doble autorización de las autoescuelas o la eliminación de algunas restricciones sobre medios personales y materiales.
2. El [IPN/CNMC/032/19](#) informó sobre una propuesta de modificación del Reglamento General de Conductores², que exigía un **número mínimo de horas de formación presencial en autoescuelas** para la obtención de permisos de conducir, así como un número mínimo de horas de formación en el caso de no superar las pruebas prácticas de conducción. La CNMC valoró negativamente las propuestas, al considerar que otorgaban ventajas injustificadas a las autoescuelas presenciales frente a otros competidores, como las autoescuelas *online* u otros centros educativos. Dichas reformas no fueron finalmente aprobadas.
3. El [IPN/CNMC/012/23](#) informó una propuesta de modificación del Real Decreto 1295/2003³ (en adelante, Reglamento de autoescuelas) y del Reglamento General de Conductores, que tenía tres objetivos principales: i) reconocer el “Título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible” como habilitación suficiente para el ejercicio como profesor o director de autoescuelas; ii) establecer las reglas de reparto de la capacidad de examen de las pruebas de aptitud y comportamiento en vías abiertas, a través del llamado Sistema CAPA (Capacidad de las Pruebas de Aptitud); y iii) crear un mecanismo para el reconocimiento de los títulos expedidos por el Ministerio de Defensa para el ejercicio como profesor/director de autoescuela en el ámbito civil.

El informe consideró que el aumento de la formación exigida para el ejercicio como profesor o director de autoescuela que supondría el nuevo

¹ [Directiva 2006/123/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

² [Real Decreto 818/2009](#), de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores.

³ [Real Decreto 1295/2003](#), de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores.

Título de Técnico Superior no se justificaba adecuadamente. Recomendó la eliminación de la doble habilitación para el ejercicio como profesor o director de autoescuela (título acreditativo de la cualificación exigida y autorización de ejercicio). También consideró desproporcionada la exigencia de poseer un Certificado de Aptitud de Formación Vial para optar a la obtención del Certificado de Aptitud de Director de Escuelas de Conductores, dado que los directores de autoescuela no participan directamente en la enseñanza de la conducción.

4. El [IPN/CNMC/032/23](#) examinó un Proyecto de Orden Ministerial con el desarrollo reglamentario (previsto en la Ley de Tráfico⁴) de los **cursos de conducción segura y eficiente** para la recuperación de puntos en el permiso de conducir. La CNMC valoró positivamente la introducción de un sistema de certificación de los cursos, así como la posibilidad de ser impartidos por cualquier centro de formación para conductores. También identificó elementos susceptibles de mejora, como la existencia de procedimientos de certificación separados para los dos cursos de motocicletas previstos, la prohibición de impartir formación conjunta a alumnos de cursos distintos, la obligación de impartir formación teórica de manera presencial o la imposibilidad de aportar vehículos por parte de los alumnos en el caso de los turismos, entre otras cosas.
5. El [IPN/CNMC/005/24](#) informó un Proyecto de Orden Ministerial que aprobaba un nuevo régimen de funcionamiento para los **cursos de sensibilización y reeducación vial** para la recuperación de puntos en el permiso de conducir. La CNMC consideró positivos aspectos como una flexibilización de la enseñanza, al permitir la formación *online* en una parte de los cursos. Por el contrario, consideró excesivos algunos de los requisitos exigidos a las asociaciones de víctimas de accidentes de tráfico que pueden participar en los cursos. También valoró negativamente la prohibición de impartir formación conjunta a alumnos pertenecientes a cursos diferentes o el establecimiento de restricciones de jornada y horarios sobre la formación.
6. El [IPN/CNMC/029/24](#) informó un Proyecto de Orden Ministerial que regulaba la **formación para el acceso progresivo al permiso de conducción de la clase A**. Entre otras cosas, la CNMC criticó la imposibilidad de que los vehículos empleados en los cursos puedan ser aportados por los propios alumnos, así como la obligación de que los vehículos se encuentren dados de alta en las secciones de las autoescuelas encargadas de la realización de los cursos. Recomendó la

⁴ [Real Decreto Legislativo 6/2015](#), de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

aprobación de un desarrollo normativo para permitir la impartición de los cursos por parte de centros diferentes de las autoescuelas.

Por lo demás, pueden destacarse las siguientes actuaciones de **autoridades de competencia internacionales** en el ámbito de la promoción de la competencia:

1. La autoridad de competencia de Italia publicó en 2010 un informe que identificó restricciones a la actividad de las autoescuelas, como el procedimiento de habilitación profesional de los titulares o requisitos relacionados con los locales.
2. La autoridad de competencia de Luxemburgo publicó un estudio sectorial sobre el mercado de las autoescuelas en 2016. Incluyó recomendaciones como la eliminación de las horas mínimas de formación para la presentación a examen de los alumnos, la eliminación de dobles autorizaciones para las autoescuelas o la publicación de las tasas de aprobados de cada autoescuela para favorecer la transparencia y facilitar las decisiones de los consumidores.
3. La autoridad de competencia de Francia publicó tres “opiniones” (avis) entre 2015 y 2016 sobre proyectos normativos en el sector de las autoescuelas. Entre otras cosas, recomendó que el reparto de la capacidad de examen no se haga en función de la actividad pasada de la autoescuela sino de su demanda presente, formada por sus alumnos inscritos. A medio plazo, planteó la adopción de un sistema de solicitud de examen por parte del propio alumno, en lugar de a través de la intermediación de la autoescuela⁵. Por último, se mostró favorable a la aprobación de un límite máximo a las tarifas que pueden cobrar las autoescuelas en concepto de gastos de acompañamiento al examen.

En materia de **defensa de la competencia en España**, existen diferentes expedientes y varios involucran a asociaciones del sector. En particular:

1. La mayoría están relacionados con **acuerdos de fijación de precios o recomendaciones colectivas de precios**. Así, el antiguo Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) impuso sanciones a las asociaciones de autoescuelas de Alcalá de Henares (Expte. 461/99), Santa Cruz de Tenerife (Expte. 462/99) y Badajoz (Expte. 582/04) por la realización de recomendaciones colectivas de precios. La CNMC ha sancionado por el mismo motivo a las asociaciones provinciales de Madrid (SAMAD/07/2015) y de Murcia (SAMUR/001/16). Asimismo, el Consejo

⁵ La *Autorité de la Concurrence* (AdIC) consideró que “*el hecho mismo de mantener la intermediación de las autoescuelas introduce sesgos susceptibles de falsear la competencia [...]. En consecuencia, sólo la desintermediación total del sistema de solicitud de examen permitirá que la competencia opere libremente en el mercado de la formación de conductores, posibilitará la aparición de nuevos modelos de formación potencialmente menos costosos y garantizará que los aspirantes no reciban un trato desigual*” (AdIC, 2016).

de Defensa de la Competencia de Andalucía (CDCA) sancionó a la Asociación Provincial de Autoescuelas de Sevilla (Resolución [S/03/2016](#)), a la Asociación Comarcal de Autoescuelas del Campo de Gibraltar (Resolución [S/01/2017](#)), y a 38 autoescuelas de Córdoba (Resolución [S/10/2021](#)); la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO) sancionó a 18 autoescuelas de Terrassa ([exp. nº. 60/2014](#)); y el Consejo Vasco de la Competencia (CVC) sancionó a 4 autoescuelas de Mondragón ([exp. nº 224-SAN-2017](#)).

2. **Intercambio de información sensible entre competidores.** El CDCA sancionó a 39 autoescuelas de Huelva ([Resolución S/10/2019](#)) que compartían información relacionada con los precios para la obtención del permiso de la clase B.
3. **Denegación de acceso a activos esenciales y denegación de entrada al mercado.** En 2011, la ACCO sancionó ([exp. nº 23/2010](#)) a la Federación de Autoescuelas de Barcelona (FAB) y a la Asociación de Empresarios de Autoescuelas de la Zona de Vilafranca del Penedès por obligar a darse de alta en la Asociación y en la Federación (con el pago de las cuotas correspondientes) para poder acceder a los terrenos de prácticas de Vilafranca del Penedès, así como por incrementar de forma injustificada las cuotas de asociación. En 2015 la ACCO volvió a sancionar ([exp. nº V-23/2010](#)) a la Asociación de Empresarios de Autoescuelas de la Zona de Vilafranca del Penedès por incumplimiento de su obligación de establecer unas cuotas de acceso a los terrenos representativas de los costes asumidos por la asociación. Asimismo, el CDCA sancionó a la Asociación Provincial de Autoescuelas de Sevilla (Resolución [S/03/2016](#)) por una conducta que implicaba la denegación de acceso a los terrenos de prácticas controlados por la Asociación a aquellas autoescuelas que, a su juicio, incumplían un acuerdo de fijación de precios.
4. **Reparto de mercado.** Finalmente, la CNMC ([SAMAD/06/18](#)) y la ACCO ([exp. nº 81/2016](#)) investigaron a varias asociaciones provinciales de autoescuelas y a las Jefaturas Provinciales de Tráfico de Madrid y Cataluña por acuerdos alcanzados entre las Jefaturas Provinciales y las asociaciones correspondientes para el reparto de la capacidad de examen disponible entre las distintas autoescuelas. Ambos procedimientos concluyeron de manera convencional tras la adopción unilateral por parte de la DGT de un nuevo sistema de reparto de capacidad de examen.

En cuanto a las actuaciones de **defensa de la competencia internacionales**, las conductas sancionadas han consistido normalmente, como en España, en acuerdos para la fijación de precios o recomendaciones colectivas de precios. Se pueden mencionar ejemplos en [Austria \(2008\)](#), [Bélgica \(2008\)](#), [Grecia \(2013\)](#), [Portugal \(2011, 2017\)](#) o [Lituania \(2018\)](#).

3. MARCO JURÍDICO

3.1. Descripción general

El objeto del presente estudio son los servicios de formación para la conducción de vehículos de transporte por carretera⁶. En España la conducción de vehículos a motor está sujeta a un régimen de autorización administrativa. Es decir, para poder conducir un vehículo es necesario estar en posesión de un permiso o licencia de conducir. En algunos casos, como el transporte de mercancías o personas en vehículos pesados o cuando se transportan mercancías peligrosas, se debe contar además con una autorización específica adicional.

Por otra parte, en España existe desde 2006 un permiso de conducir por puntos, que tiene como objetivo incentivar comportamientos respetuosos con las normas de circulación. Los puntos pueden obtenerse mediante el paso del tiempo sin comisión de infracciones de tráfico y también mediante la realización de alguno de los cursos regulados a tal efecto.

Debido a la incidencia que tiene la conducción de vehículos a motor sobre la seguridad vial, la administración se reserva el derecho de decidir quién puede hacerlo. Para ello, la obtención de permisos de conducir se encuentra condicionada al cumplimiento de determinados requisitos establecidos en la regulación, entre los cuales destaca la superación de una serie de pruebas encaminadas a garantizar que los interesados poseen los conocimientos y aptitudes necesarios para conducir vehículos de manera segura para sí mismos y para el resto de los usuarios de la vía.

Además de las pruebas para la obtención de permisos de conducir, la formación necesaria para su preparación también se encuentra regulada en su contenido y sus condiciones de ejercicio. En concreto, los servicios de formación para conductores únicamente pueden ser prestados por centros autorizados por la administración, y el personal de los centros (docentes y directores) debe reunir ciertos requisitos de cualificación profesional, lo que en ocasiones comprende haber seguido programas de formación determinados en centros de formación autorizados (centros de formación para formadores).

En la Tabla 1 se resume el conjunto de actividades de formación para conductores que son objeto de examen en el presente estudio.

⁶ Vehículos provistos de motor para su propulsión aptos para circular por las vías públicas urbanas e interurbanas, de acuerdo con la definición del Anexo I de la Ley de Tráfico. Así, no se analiza la formación en otros modos de transporte, como el aéreo o marítimo.

Tabla 1. Actividades reguladas en el sistema de formación para conductores en España

Actividad regulada	Clases de cursos	Centros autorizados
Formación para la obtención de permisos o licencias de conducción	N.A. ¹ Cursos para la obtención de permisos de la clase A.	Escuelas particulares de conductores (autoescuelas)
Formación para la recuperación de puntos	Cursos de sensibilización y reeducación vial	Centros de sensibilización y reeducación vial
	Cursos de conducción segura y eficiente ²	Centros de conducción segura y eficiente ²
Formación para la obtención de permisos especiales	Cursos CAP para transporte profesional en vehículos pesados (cualificación inicial y renovaciones periódicas)	Centros CAP
	Cursos ADR para transporte de mercancías peligrosas (formación inicial y reciclaje periódico)	Centros ADR

Fuente: elaboración propia. Notas: ¹ Con la excepción de la formación para el acceso al permiso de la clase A, el contenido de la formación impartida por las autoescuelas no se encuentra regulado (solo se encuentra regulado el contenido de las pruebas para la obtención del permiso). ² Los cursos de conducción segura y eficiente se encuentran pendientes para su entrada en funcionamiento de un desarrollo reglamentario que todavía no se ha producido.

En este apartado se resume la normativa aplicable al sector. Se puede destacar:

- A nivel europeo, la [Directiva 2006/126/CE](#), sobre el permiso de conducción. Armoniza las condiciones mínimas que rigen el permiso de conducción en la UE, como las reglas de expedición, el reconocimiento mutuo de permisos, las categorías y edades mínimas, etc.
- A nivel nacional, del régimen de la actividad de las autoescuelas y de la enseñanza de la conducción se recoge en tres normas:
 1. La **Ley de Tráfico**, aprobada mediante el [Real Decreto Legislativo 6/2015](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. Contiene el marco jurídico básico relativo a las autorizaciones para conducir.
 2. El [Real Decreto 818/2009](#), por el que se aprueba el **Reglamento General de Conductores**. Desarrolla la Ley de Tráfico sobre permisos de conducir y pruebas para su expedición, y sobre la enseñanza de la conducción.
 3. El [Real Decreto 1295/2003](#), por el que se aprueba el Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores (**Reglamento**

de autoescuelas). Establece las reglas que rigen la actividad de las autoescuelas.

También se examinan los permisos especiales que permiten el ejercicio profesional del transporte de personas y mercancías en vehículos pesados (Certificados de Aptitud Profesional, **CAP**) y la conducción de vehículos que transporten mercancías peligrosas (**permisos ADR**). Su regulación básica es:

1. **CAP**: a nivel comunitario se rige por las disposiciones de la **Directiva (UE) 2022/2561**⁷. A nivel nacional, por el **Real Decreto 284/2021**⁸.
2. **Permiso ADR**: parten del tratado internacional “Acuerdo sobre Transporte Internacional de Mercancías Peligrosas por Carretera” (**Acuerdo ADR**). A nivel nacional, los regula la “**Orden sobre formación ADR**”⁹.

A continuación se describen los principales elementos de la regulación.

3.2. Permisos de conducir

3.2.1. Regulación comunitaria

Debido a sus implicaciones sobre la libertad de circulación y de establecimiento de personas y la seguridad vial, la legislación de la UE regula los permisos de conducir. Así, para garantizar la validez de los permisos en toda la Unión y la observancia de unos estándares mínimos de seguridad, la Directiva 2006/126/CE armoniza las categorías de permiso, las edades mínimas y los periodos de validez, las reglas sobre canje, retirada y reconocimiento de permisos, y el contenido y características físicas del permiso de conducir¹⁰.

En relación con los exámenes, la Directiva obliga a los Estados miembros a condicionar la expedición de permisos de conducir al cumplimiento de determinados criterios médicos, a la superación de una prueba de control de

⁷ [Directiva \(UE\) 2022/2561](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 relativa a la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera.

⁸ [Real Decreto 284/2021](#), de 20 de abril, por el que se regula la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte por carretera y por el que se modifica el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

⁹ [Orden de 18 de junio de 1998](#) por la que se regulan los cursos de formación para conductores de vehículos que transporten mercancías peligrosas y los centros de formación que podrán impartirlos.

¹⁰ La Directiva está en revisión. En 2023 la Comisión Europea presentó una propuesta de [Directiva sobre permisos de conducir](#), a fin de eliminar obstáculos al libre movimiento de personas y trámites innecesarios, así como reforzar la seguridad vial. Entre las novedades se halla la posibilidad de obtención a los 17 años de los permisos B y C bajo un sistema de conducción acompañada y un periodo de prueba de 2 años bajo reglas más estrictas.

conocimientos y, posteriormente, de una prueba de control de aptitud y comportamiento (art. 7 de la Directiva 2006/126/CE), de acuerdo con unas reglas de mínimos¹¹.

Asimismo, el art. 10 de la Directiva indica que los examinadores deberán respetar unas normas establecidas en el Anexo IV. Entre otras cosas, deberán superar una formación inicial y realizar formaciones periódicas regularmente. En todo caso, la gestión de los exámenes de conducir deberá ser controlada y supervisada por un organismo autorizado por el Estado miembro.

No obstante, **la enseñanza de la conducción no se encuentra armonizada.**

3.2.2. Regulación nacional

En España, la Ley de Tráfico establece que **la conducción de vehículos a motor y ciclomotores exigirá haber obtenido previamente un permiso o licencia de conducción**, cuyo objetivo es acreditar que el conductor cumple con los requisitos de capacidad, conocimientos y habilidad necesarios (art. 61.1 de dicha Ley). Así, los permisos y licencias de conducción son de otorgamiento y contenido reglados, según dispone el Reglamento General de Conductores¹².

3.2.2.1. Pruebas para la obtención del permiso de conducir

La obtención de un permiso de conducir exige con carácter general la superación de tres pruebas (art. 43 del Reglamento General de Conductores)¹³:

1. **Prueba de aptitud psicofísica.** Su objeto es garantizar que no existe enfermedad o discapacidad que impida la conducción. Debe practicarse antes de las pruebas para la obtención inicial del permiso o licencia y en

¹¹ El Anexo II de la Directiva 2006/126/CE establece los requisitos y el contenido mínimo de las pruebas de control de conocimientos y de control de aptitudes y comportamiento, mientras que el Anexo III establece las normas mínimas relativas a la aptitud física y mental.

¹² El Reglamento General de Conductores reserva el término “licencia” para las autorizaciones para conducir vehículos para personas de movilidad reducida y vehículos especiales agrícolas (art. 6), mientras que “permiso” se refiere al resto (art. 4), excepto la “autorización especial” para conducir vehículos que transporten mercancías peligrosas (art. 25). El Reglamento General de Conductores también regula la validez en España de permisos expedidos en el extranjero, así como su eventual canje por un permiso español equivalente.

¹³ El Anexo V del Reglamento General de Conductores detalla las pruebas para la solicitud de cada categoría de permiso de conducir. El art. 5 del Reglamento General de Conductores establece una serie de condiciones especiales de expedición para determinados permisos.

cada renovación¹⁴. Deben practicarse por **centros de reconocimiento autorizados**, regulados por el Real Decreto 170/2010¹⁵. Para poder operar deben estar autorizados por la autoridad sanitaria correspondiente y deben contar con una resolución de la Jefatura Provincial de Tráfico que acredite que reúnen los elementos personales y materiales exigidos¹⁶.

- 2. Prueba de control de conocimientos (examen teórico).** Debe realizarse durante la obtención inicial del permiso o licencia. Comprende una prueba de control de conocimientos común a todos los permisos y una prueba de conocimientos específicos, que se realizan de acuerdo con las reglas y contenidos previstos en el Reglamento General de Conductores¹⁷. En este caso no se exige la intervención de ningún centro especializado. Es decir, es posible presentarse al examen “por libre”, sin necesidad de haber recibido formación reglada. La Ley de Tráfico (D.A. 3ª ter) permite que reglamentariamente se establezcan cursos de concienciación y sensibilización obligatorios, si bien no están aprobados en la actualidad.
- 3. Prueba de control de aptitudes y comportamientos (examen práctico).** Debe realizarse durante la obtención inicial del permiso o licencia de conducir. Se divide en una prueba en circuito cerrado y una prueba de circulación en vías abiertas al tráfico general¹⁸. Para ser admitido a las pruebas en vías abiertas se exige con carácter general que el solicitante

¹⁴ Los conductores se dividen en dos grupos. Grupo 1: titulares o solicitantes de permisos AM, A1, A2, A, B o B+E. Grupo 2: titulares o solicitantes de permisos C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D o D+E, así como profesionales de la enseñanza de la conducción. El grupo 2 está sujeto a requisitos médicos más exigentes. Las aptitudes psicofísicas para la obtención o renovación de permisos se hallan en el Anexo IV del Reglamento General de Conductores.

¹⁵ [Real Decreto 170/2010](#), de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de centros de reconocimiento destinados a verificar las aptitudes psicofísicas de los conductores.

¹⁶ Art. 2 del R.D. 170/2010. Los elementos personales comprenden un titular, un director (y un director facultativo, en caso de que el director del centro no reúna la condición de facultativo), y un equipo formado por los facultativos necesarios para la práctica de las pruebas (arts. 4 y ss. del R.D. 170/2010). Los elementos materiales incluyen un local, material para realizar las exploraciones y equipos informáticos con acceso a internet (art. 9 del R.D. 170/2010).

¹⁷ El Anexo V. A) indica las pruebas para cada categoría de permiso, mientras que el Anexo V. B).1. y 2. regula el contenido de cada una de las pruebas. En el Anexo VI. B) se detalla la duración y los criterios de calificación de las pruebas de control de conocimientos.

¹⁸ El Anexo V. A) del Reglamento General de Conductores indica las pruebas para cada categoría de permiso, mientras que el Anexo V. B). 3. y 4. regula el contenido de cada una de las pruebas. En el Anexo VI. C) se detalla la duración, las características y los criterios de evaluación de las pruebas de control de aptitudes y comportamientos.

haya realizado su formación en una escuela de conductores autorizada¹⁹. Es decir, existe una **reserva de actividad a favor de las autoescuelas** sobre la formación práctica para presentarse a las pruebas de circulación.

Como excepción, se permite la enseñanza no profesional de la conducción mediante la obtención de una **licencia de aprendizaje** (art. 62.3 de la Ley de Tráfico y art. 41.4 del Reglamento General de Conductores). Esta licencia de aprendizaje se encuentra regulada en la [Orden de 29 de julio de 1981](#) por la que se regula la licencia de aprendizaje de la conducción, y su concesión está prevista únicamente para la obtención de permisos de la clase “B”, bajo condiciones restrictivas. Entre otras cosas, el acompañante debe ser titular del permiso de clase B con una antigüedad de más de cinco años y realizar su actividad de forma gratuita. Los vehículos deben estar registrados a nombre del acompañante o del aprendiz, estar señalizados como vehículo de prácticas con la placa correspondiente sellada por la Jefatura Provincial de Tráfico y disponer de doble mando de freno y embrague. Los vehículos no pueden ser utilizados simultáneamente por más de un aprendiz durante el periodo de vigencia de la licencia de aprendizaje y debe acreditarse la puesta en conocimiento de la entidad aseguradora del vehículo su uso como vehículo de aprendizaje. Existen limitaciones relativas a la velocidad máxima y la circulación²⁰, y la licencia de aprendizaje tiene una vigencia máxima de 8 meses.

Como excepción a lo anterior, para la obtención de un **permiso de la clase A** (que permite la conducción de motocicletas y triciclos sin límite de potencia) se debe poseer un permiso de la clase A2 con una antigüedad mínima de 2 años y superar una formación específica (art. 5.4 del Reglamento General de Conductores), sin que sea necesaria la superación de un examen. Los cursos para la obtención de permisos de la clase A se encuentran regulados en la Orden INT/2323/2011²¹. A su vez, la formación práctica comprende maniobras en

¹⁹ Art. 41.2 del Reglamento General de Conductores y art. 62.1 de la Ley de Tráfico. Esta obligación no aplica a quien ya cuente con un permiso de categoría equivalente o superior al que se pretende obtener y tampoco al personal examinador de las pruebas de control de aptitudes y comportamientos (arts. 41.2 y 3 del Reglamento General de Conductores). Tampoco están obligados a recibir formación en una autoescuela los alumnos del Título en Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible, que pueden presentarse directamente al examen tras haber cursado los módulos correspondientes (art. 41.5 del Reglamento General de Conductores).

²⁰ No se permiten prácticas en autopista, autovía y carretera nacional en festivo o sus vísperas.

²¹ [Orden INT/2323/2011](#), por la que se regula la formación para el acceso progresivo al permiso de conducción de la clase A. En la actualidad está en tramitación un Proyecto de Orden Ministerial que modifica dicha Orden, actualizando el contenido de los cursos, ampliando la duración de las prácticas de circulación y restringiendo las características de los vehículos utilizados en la formación.

circuito cerrado y circulación en vías abiertas al tráfico (art. 2.2 de la Orden INT/2323/2011). Los cursos únicamente pueden ser impartidos por autoescuelas autorizadas (art. 3 de la Orden INT/2323/2011)²², y su celebración está condicionada a la comunicación previa a la Jefatura Provincial de Tráfico correspondiente a su lugar de realización (art. 4 de la Orden INT/2323/2011). Tras la realización del curso, el centro debe remitir a los alumnos y a la Jefatura Provincial de Tráfico un certificado de aprovechamiento, que los alumnos pueden presentar ante las autoridades de tráfico para la obtención del permiso A (art. 5 de la Orden INT/2323/2011).

3.2.2.2. *Funcionamiento de los exámenes*

La competencia para la expedición y revisión de los permisos y licencias es de la DGT (arts. 5.a) y 6.1 de la Ley de Tráfico)²³. Para ello, el interesado deberá dirigir su solicitud a la Jefatura Provincial de Tráfico correspondiente. Esta es la responsable de la tramitación del procedimiento y de la realización de las pruebas de control de conocimientos y de aptitudes y comportamientos²⁴.

Las pruebas son consecutivas y de carácter eliminatorio²⁵. Se califican como “apto” o “no apto”, y la declaración de aptitud tiene una vigencia de dos años (art. 53.1 del Reglamento General de Conductores). Cada solicitud de un permiso de conducir da derecho a 2 convocatorias. Si se obtiene un resultado de “no apto” por segunda vez en alguna de las pruebas es necesaria una renovación de la solicitud, lo que exige realizar nuevamente el pago de la tasa correspondiente a la DGT. Además, entre la segunda y la tercera convocatoria deberá transcurrir un plazo mínimo de 10 días, y de 15 días entre convocatorias adicionales (Anexo VI A) del Reglamento General de Conductores). Las pruebas se realizan en la provincia en la que se haya tramitado la solicitud y en el centro de exámenes que determine la Jefatura Provincial de Tráfico, atendiendo a las posibilidades del servicio (art. 50 del Reglamento General de Conductores). La fecha de

²² Está expresamente prevista la posibilidad de que reglamentariamente se autorice a centros de formación distintos de las autoescuelas para la realización de estos cursos (art. 3 de la Orden INT/2323/2011), pero dicho desarrollo reglamentario no se ha producido.

²³ La DGT ejerce las funciones propias de la autoridad de tráfico en España. Se estructura territorialmente en 50 Jefaturas Provinciales, 2 Jefaturas Locales (Ceuta y Melilla) y 16 Oficinas Locales.

²⁴ Excepto el informe de aptitud psicofísica, que es elaborado por centros de reconocimiento y que debe incorporarse a la solicitud inicial (Anexo III del Reglamento General de Conductores).

²⁵ Art. 53.1 del Reglamento General de Conductores. Como excepción, para permisos de clase B es posible la realización simultánea de las pruebas de control de aptitudes y comportamientos en circuito cerrado y en vías abiertas al tráfico (art. 58.1 del Reglamento General de Conductores).

realización de las pruebas será fijada por la Jefatura Provincial de Tráfico, a petición del interesado (art. 51.1 del Reglamento General de Conductores).

El personal examinador de las pruebas estará en todo caso sujeto al control y supervisión de la DGT. Los requisitos para el ejercicio como examinador se encuentran regulados en el Anexo VIII del Reglamento General de Conductores (en línea con lo dispuesto en la Directiva 2006/126/CE), e incluyen la superación de un programa de formación inicial establecido por la DGT, así como la realización de formaciones periódicas²⁶. En la práctica, el personal examinador está integrado por funcionarios públicos de la DGT.

3.2.2.3. Reglas de reparto de la capacidad de examen

La capacidad de las autoridades de tráfico para realizar exámenes para la obtención de permisos de conducir está limitada por los recursos materiales y humanos con los que cuentan. En el caso de que la demanda sea superior a la capacidad de realizar exámenes será necesario establecer alguna regla de distribución de la capacidad disponible. De acuerdo con el art. 51.1 del Reglamento General de Conductores, corresponde a las Jefaturas Provinciales de Tráfico *“la organización y regulación de las pruebas de aptitud en cada uno de los centros de examen. Esta facultad, que alcanza a la distribución de la capacidad de pruebas de aptitud en comportamiento y vías abiertas al tráfico [...]”*. No obstante, las reglas de reparto de la capacidad de examen para la prueba de circulación en vías abiertas al tráfico han sido objeto de varias reformas e impugnaciones en los últimos años (ver Recuadro 1)²⁷.

Recuadro 1

Evolución de las reglas para el reparto de la capacidad de examen

Tras la aprobación del Reglamento General de Conductores de 1997 (R.D. 722/1997) se estableció un **cupo fijo de alumnos por profesor**²⁸. Para cada ciclo de exámenes (la duración de los ciclos se establecía por cada Jefatura Provincial de Tráfico), la capacidad se distribuía equitativamente entre todos los profesores de autoescuela de manera proporcional al tiempo

²⁶ El Anexo VIII. E) del Reglamento General de Conductores prevé la posibilidad de que los examinadores obtengan permisos de conducir distintos de la clase B, a efectos de poder evaluar las pruebas correspondientes, a través de la superación de una formación teórica y práctica *ad hoc* realizada por la DGT.

²⁷ Puede consultarse un resumen de los diferentes sistemas para el reparto de la capacidad de examen disponible en la [STSJ M. 9765/2022](#), que declara la nulidad de la Instrucción 2020/C-136, del Director General de Tráfico, relativa a la distribución de la capacidad de pruebas de aptitud y comportamiento en circulación en vías abiertas.

²⁸ Aprobado mediante la Orden del Ministerio del Interior de 4 de diciembre de 2000, por la que se desarrolla el capítulo III del título II del Reglamento General de Conductores.

dedicado a la docencia por cada uno de ellos, con un límite superior de cuatro alumnos por ciclo. Asimismo, se establecía un límite superior de ocho alumnos que podían examinarse cada semana utilizando el mismo vehículo. Este sistema fue anulado por el Tribunal Supremo en 2005 ([STS 7245/2005](#)), al considerar que el establecimiento de una limitación genérica y absoluta (por profesor y por vehículo) a la posibilidad de presentar alumnos a examen excedía la habilitación regulatoria para fijar las fechas de examen “en función de las posibilidades del servicio”.

Tras esa anulación, la DGT adoptó un sistema de **organización secuencial**²⁹. Las autoescuelas se ordenarían según su número de inscripción registral, y los exámenes se realizarían siguiendo ese orden: primero los de la autoescuela más antigua, luego los de la siguiente, y así sucesivamente. No obstante, la organización secuencial de los exámenes hacía imposible para las autoescuelas conocer con antelación, ni siquiera de forma aproximada, las fechas de los exámenes, porque cada autoescuela no puede saber cuántas solicitudes van a presentar aquellas que le preceden en el orden de antigüedad. Por ello, muchas autoescuelas optaban por presentar solicitudes por todos los alumnos en condiciones de realizar el examen de control de aptitudes (es decir, alumnos aprobados en el examen teórico o en la prueba de destreza en circuito cerrado), anulándolas en su caso en un momento posterior. Esto daba lugar a un uso ineficiente de la capacidad de examen disponible, pues en algunos casos las fechas de examen vacantes por haber sido anulada una solicitud no podían ser cubiertas por los alumnos de otras autoescuelas, por ejemplo por conocerse con escasa antelación.

Por otra parte, la acumulación secuencial de las solicitudes implicaba la inexistencia de un “ciclo” de examen regular. En función del número de solicitudes y de la capacidad de examen, la asignación de fechas a cada autoescuela podía producirse en cualquier momento del año. Normalmente las autoescuelas desean realizar más exámenes durante los periodos de vacaciones, porque aumenta el número de personas que comienzan a preparar las pruebas para la obtención de un permiso de conducir, pero este sistema no garantiza que las autoescuelas dispongan de fechas de examen en los momentos de mayor demanda.

A raíz de estos problemas, algunas asociaciones provinciales de autoescuelas pertenecientes a la Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE), la mayor asociación de autoescuelas de España, acordaron con sus respectivas Jefaturas Provinciales de Tráfico la adopción de otros sistemas basados en un calendario de exámenes fijo y un ciclo de exámenes de una determinada duración. En las provincias de Madrid, Barcelona, Tarragona, Gerona y Lérida se recuperaron sistemas de **cupos máximo de alumnos por profesor** (en Madrid se establecieron límites diarios, mientras que en las provincias catalanas se establecieron límites por ciclo de exámenes). A diferencia de los cupos que estuvieron en vigor hasta 2005, estos límites no contaban con cobertura normativa, sino que se establecían mediante notas informativas distribuidas entre las autoescuelas de la región, que reflejaban los acuerdos entre las Jefaturas Provinciales de Tráfico y las asociaciones de autoescuelas correspondientes. En principio, esto hacía posible ajustar los cupos en función de la demanda o la capacidad de exámenes en cada momento³⁰.

Estos mecanismos fueron objeto de denuncia ante las autoridades de competencia, por tratarse de acuerdos alcanzados en el seno de determinadas asociaciones de autoescuelas y

²⁹ Aprobado por el Director General de Tráfico mediante la Instrucción 08/C-91 de 13 de octubre de 2008, y posteriormente la Instrucción 09/C-93 de 8 de julio de 2009.

³⁰ Por ejemplo, en Barcelona se permitió a las autoescuelas presentar un máximo de tres alumnos por profesor, más una cuarta solicitud de reserva por si existiese más capacidad.

posteriormente adoptados por las Jefaturas Provinciales de Tráfico³¹. A la vista de las denuncias, la DGT presentó compromisos en el marco de una terminación convencional de los procedimientos, consistentes en la adopción del denominado **Sistema CAPA** (Capacidad de las Pruebas de Aptitud). Este sistema comenzó a aplicarse en 2018 como proyecto piloto en determinadas provincias y fue adoptado a escala nacional en 2020³². Sin embargo, el Sistema CAPA fue anulado en 2022 por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ([STSJ M 9765/2022](#)), tras la impugnación realizada por varias asociaciones de autoescuelas, por considerar que contiene disposiciones que exceden de la mera organización de los exámenes y que, por tanto, exceden las competencias organizativas que el Reglamento General de Conductores atribuye a la DGT.

Finalmente, la DGT ha optado por mantener el Sistema CAPA, que se encuentra actualmente en vigor, dotándolo del rango normativo necesario. Para ello se ha reformado el Reglamento General de Conductores y se ha añadido un nuevo Anexo IX, a través del R.D. 1010/2023³³, en el que se establecen las reglas básicas de funcionamiento del sistema (la CNMC informó el Proyecto de reglamento en el [IPN/CNMC/012/23](#)).

En la actualidad, el reparto de la capacidad se realiza a través del **Sistema CAPA**, regulado en el Anexo IX del Reglamento General de Conductores. Para cada centro de exámenes el sistema asigna los turnos de examen de la prueba de circulación en vías abiertas al tráfico de acuerdo con fechas distribuidas a lo largo de un ciclo de examen. Se basa en tres elementos principales:

1. El ciclo de exámenes. El ciclo de exámenes es el periodo durante el que se calcula la capacidad de examen y la demanda de las autoescuelas. La duración de cada ciclo se determina por cada Jefatura Provincial, aunque no podrá ser inferior a 5 días hábiles ni superior a 15. En cada ciclo cada autoescuela dispondrá de al menos un turno de examen.
2. Determinación de la capacidad de examen. La capacidad de examen en cada ciclo de las Jefaturas se calcula a partir del número de examinadores

³¹ En 2016 una autoescuela denunció ante la Comunidad de Madrid a la Asociación Provincial de Autoescuelas de Madrid (APAMAD, perteneciente a CNAE) y a la Jefatura Provincial de Tráfico de Madrid por prácticas colusorias (CNMC, 2020). En Cataluña, en 2016 una autoescuela y un particular presentaron una denuncia frente a la ACCO contra la Asociación Provincial de Autoescuelas de Tarragona (perteneciente a CNAE) y la Jefatura Provincial de Tráfico de Tarragona. La ACCO incoó expediente sancionador incluyendo también a la Asociación de Autoescuelas de la Comarca de Gerona, la Federación de Autoescuelas de Barcelona y la Asociación Provincial de Autoescuelas de Lérida (todas miembros de CNAE), así como a las Jefaturas Provinciales de Tráfico de las cuatro provincias (ACCO, 2019).

³² Instrucción 2020/C-136, del Director General de Tráfico, de 29 de enero de 2020. El sistema CAPA fue objeto de análisis por la Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado (SECUM) con ocasión del [expediente 28/19007](#), que consideró que este sistema “*se ajusta al principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM, en tanto en cuanto atiende a la necesidad de garantizar la prestación de un servicio público a los ciudadanos con los medios disponibles y está basado en criterios objetivos, equitativos y proporcionados*”.

³³ [Real Decreto 1010/2023](#), de 5 de diciembre, por el que se modifican el Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores, aprobado por el Real Decreto 1295/2003; y el Reglamento General de Conductores, aprobado por el R. D. 818/2009.

que están disponibles cada día, la duración de su jornada y el número de pruebas que realiza un examinador cada jornada según las duraciones que establece la DGT para los exámenes de cada categoría de permiso.

La capacidad de examen se expresa en minutos, dado que las pruebas de los distintos permisos tienen distinta duración. Así, en los permisos A y B es de 30 minutos, frente a 50 minutos en los permisos C y D.

3. Reparto de la capacidad entre autoescuelas. Para el reparto se parte del número de alumnos de cada autoescuela pendientes de superar la prueba de circulación, con independencia de la clase de permiso (la llamada “bolsa de alumnos”). Los alumnos pendientes son aquellos que consten como adscritos a la autoescuela en el Registro de Conductores y que hayan superado la prueba anterior (teórica o de destreza, según la categoría de permiso) en los últimos dos años³⁴.

Este criterio de reparto hace que las autoescuelas con menos alumnos aprobados en la prueba de circulación tengan más alumnos pendientes de aprobar dicha prueba. Para evitar favorecer a las autoescuelas con mayores tasas de suspensos asignándoles una mayor proporción de la capacidad disponible, el Sistema CAPA incluye un factor de corrección. El factor de corrección compara el porcentaje de aprobados de cada autoescuela con el porcentaje medio del centro de examen, aumentando la capacidad asignada a las autoescuelas con un porcentaje de aptos superior y disminuyendo las de las autoescuelas con un porcentaje menor. El factor de corrección se actualiza periódicamente para reflejar posibles cambios de las tasas de aprobados en el tiempo.

Al margen de lo anterior, para permisos correspondientes a vehículos profesionales (las clases C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, y D+E) las Jefaturas Provinciales de Tráfico pueden ampliar la capacidad de examen asignada específicamente a alumnos de esos permisos, a fin de facilitar la incorporación de nuevos conductores profesionales al mundo laboral.

Teniendo en cuenta estos tres elementos, las autoescuelas deberán comunicar a la Jefatura Provincial el número de alumnos que desean presentar a examen en el ciclo correspondiente, sin que se convoque a los que excedan de la capacidad asignada. En caso de que algunas autoescuelas demanden una cantidad de exámenes inferior a su capacidad asignada, y para evitar que parte de la capacidad quede sin utilizar, se prevé el reparto del excedente mediante un sistema de reservas. Las reservas se distribuyen entre las autoescuelas que hayan pedido una cantidad de exámenes superior a la asignada inicialmente.

³⁴ Puesto que la declaración de aptitud en una prueba tiene una vigencia de dos años (art. 53.1 del Reglamento General de Conductores). Es decir, se contabilizan todos aquellos alumnos que están en condiciones de presentarse a la prueba de circulación.

3.3. Actividad de las autoescuelas

La incidencia de la enseñanza de la conducción sobre la seguridad vial justifica su sujeción a un régimen propio de requisitos y obligaciones, de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones públicas³⁵. En España, esta actividad se regula en el R.D. 1295/2003, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores (en adelante, **Reglamento de autoescuelas**), que contiene disposiciones relativas a los requisitos de apertura, los medios mínimos y el funcionamiento de la enseñanza. A continuación se examinan sus elementos principales.

3.3.1. Autorización de apertura

El ejercicio de la actividad de las autoescuelas **requiere de una autorización de apertura previa**, expedida por el Ministerio del Interior a través de la Jefatura u Oficina de Tráfico donde se desee operar (art. 62.1 de la Ley de Tráfico y art. 20 del Reglamento de autoescuelas). Para ello, el titular de la autoescuela o su representante deberá dirigir una solicitud a la Jefatura Provincial de Tráfico que acredite que cuentan con los medios personales y materiales mínimos exigidos por la normativa (art. 21 del Reglamento de autoescuelas). Una vez examinada la solicitud, la Jefatura Provincial de Tráfico emitirá, si procede, la autorización de apertura, en la que se indicarán los permisos para los que se autoriza a la autoescuela a impartir la enseñanza (art. 22.2 del Reglamento de autoescuelas).

La autorización de apertura permite a la autoescuela desarrollar su actividad de formación, siempre y cuando se trate de permisos de las clases comprendidas en la misma y si la autoescuela cuenta con los medios materiales y personales mínimos para ello. Asimismo, la autorización permite a la autoescuela presentar a los alumnos a las pruebas de aptitud en el centro de exámenes designado por la Jefatura Provincial (art. 23 del Reglamento de autoescuelas).

De manera excepcional cabe la presentación de alumnos a examen en una provincia distinta. Para ello, la autoescuela deberá acreditar dificultades de transporte u otras circunstancias que lo aconsejen y deberá solicitar una autorización específica a la DGT, que podrá concederla o no, atendiendo, en especial, a la capacidad de la Jefatura Provincial de Tráfico de destino para absorber el alza en el número de alumnos. Las autorizaciones para presentar alumnos en provincias distintas tendrán una duración de un año, prorrogable por

³⁵ Según el art. 62.2 de la Ley de Tráfico: “A los fines de garantizar la seguridad vial, se regularán reglamentariamente los elementos personales y materiales mínimos para la formación y el reconocimiento de conductores siguiendo lo establecido en la normativa sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio”. También se regularán reglamentariamente el régimen docente y de funcionamiento de los centros de formación, y la titulación y acreditación de los profesores y directores.

periodos sucesivos de un año siempre que se mantengan las circunstancias que motivaron la concesión inicial (art. 27 del Reglamento de autoescuelas).

Una vez concedidas, las autorizaciones de apertura tienen validez en todo el territorio español y habilitan al titular para abrir libremente nuevos centros de formación (denominados **secciones o sucursales**) en cualquier lugar, previa comunicación al Registro de Centros de Formación de Conductores. La comunicación deberá ir acompañada de una declaración responsable del titular de la autoescuela en la que se afirme, en particular, que la sección o sucursal posee los mismos medios personales y materiales mínimos que se exigen a la sede principal (art. 22.3 del Reglamento de autoescuelas). No obstante, está permitido que los medios personales y materiales sean comunes entre la sede y las secciones o sucursales (art. 23.4 del Reglamento de autoescuelas).

Por último, la autorización de apertura tiene carácter personal y se extingue con la muerte o renuncia del titular, transmisión de la empresa o suspensión de actividades durante más de un año (art. 26.1 del Reglamento de autoescuelas).

3.3.2. Medios materiales

El Reglamento de autoescuelas exige que la autoescuela y cada una de sus secciones o sucursales posean los siguientes **medios materiales mínimos**:

1. **Un local** (art. 13 del Reglamento de autoescuelas). No se exige que los locales reúnan condiciones especiales, más allá de una referencia a “*los requisitos exigidos por la normativa vigente*”. El Reglamento establece que “*las clases teóricas únicamente se podrán impartir en los locales que cuenten con la correspondiente acreditación municipal*”, aunque en la práctica ello no impide que las clases se impartan telemáticamente³⁶.
2. **Un vehículo** de la categoría correspondiente a cada clase de permiso o licencia de conducción para cuya enseñanza esté autorizada (art. 15 del Reglamento de autoescuelas). Deben reunir determinados requisitos técnicos (dobles mandos, retrovisores dobles, etc.), estar identificados como vehículos de prácticas y llevar un cartel o inscripciones en los que figure la denominación de la autoescuela³⁷. Además, los vehículos deben ser propiedad de su titular, o bien poseídos por el titular en virtud de un

³⁶ La CNMC (Informe [UM/042/14](#)) y la SECUM (Expediente [nº 28/14026](#)) se pronunciaron en contra de una nota informativa de la DGT que rechazaba la concesión de autorizaciones de apertura a autoescuelas con un modelo de formación teórica *online*, por considerarlo desproporcionado y carente de amparo legal suficiente.

³⁷ Los requisitos se encuentran detallados en el Anexo VII del Reglamento General de Conductores. La identificación como vehículo de prácticas se hace mediante la placa “V-14”, regulada en el Anexo XI del R.D. 2822/1998, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos. La obtención de una placa “V-14” requiere de la obtención previa de un acta de inspección positiva del vehículo, emitida por la DGT tras un examen técnico.

contrato de arrendamiento a largo plazo o con opción de compra (ver Recuadro 2). Como excepción, para vehículos dedicados a la enseñanza de permisos de las clases B+E, C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, y D+E se permite su utilización compartida por parte de varias autoescuelas con la misma o diferente titularidad, previa comunicación de la agrupación para la utilización compartida de vehículos a la Jefatura Provincial de Tráfico correspondiente (art. 17 del Reglamento de autoescuelas). También está permitida de manera excepcional la aportación de vehículos por parte de los propios alumnos³⁸.

Recuadro 2

Reglas sobre la titularidad de los vehículos de las autoescuelas

El art. 15.1 del Reglamento de autoescuelas indica que estas podrán disponer de los vehículos en propiedad o por otro título. No obstante, el art. 16 establece, entre los requisitos que deben cumplir los vehículos, que deberán “*estar a nombre del titular de la escuela*”.

Las reglas sobre la titularidad de los vehículos se encuentran recogidas en el Reglamento General de Vehículos³⁹. La titularidad de los vehículos se inscribe en el Registro de Vehículos y coincide con la titularidad del permiso de circulación del vehículo. En este sentido, en el momento de puesta en circulación de los vehículos, la matriculación y expedición del permiso de circulación únicamente puede ser solicitada por el propietario, el arrendatario con opción de compra o el arrendatario a largo plazo del vehículo (art. 28.1 del Reglamento General de Vehículos). Posteriormente es posible modificar la titularidad de los vehículos, de acuerdo con las reglas del Capítulo III del Título IV (arts. 31 y ss.) y del Anexo XIV del Reglamento General de Vehículos. No obstante, solo parecen posibles cambios en la titularidad de los vehículos en los casos de transmisión de la propiedad o constitución de arrendamientos con opción de compra o de arrendamientos a largo plazo⁴⁰. Es decir, a pesar de que el Reglamento de autoescuelas no exige que el derecho de disposición de los vehículos se produzca en virtud de un título determinado, el requisito de que los vehículos estén “*a nombre del titular de la escuela*” puede limitar en la práctica esta libertad, dado que los vehículos únicamente pueden estar a nombre de su propietario, arrendatario a largo plazo o arrendatario con opción de compra.

³⁸ Solo en el caso de coches de minusválido, vehículos adaptados a las deficiencias de su conductor, o tractores y maquinaria agrícolas (art. 18 del Reglamento de autoescuelas).

³⁹ [R.D. 2822/1998](#), de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos.

⁴⁰ Anexo XIV.I. y III. del Reglamento General de Vehículos. Es posible la anotación de otras limitaciones al poder de disposición sobre el vehículo, aunque en estos casos el beneficiario no se convierte en titular registral del vehículo (art. 32.7 y Anexo XIV.III. del Reglamento General de Vehículos). La Instrucción 10/C-97 de la DGT señala expresamente que los vehículos de las autoescuelas deben constar a nombre de su titular en calidad de propietario, arrendatario con opción de compra o arrendatario a largo plazo. Recientemente se ha aprobado la [Instrucción COND 2024/7](#) de la DGT, que clarifica las condiciones para el alta de vehículos poseídos en virtud de contratos de arrendamiento a largo plazo.

3. **Terrenos** para las prácticas en circuito cerrado (art. 14 del Reglamento de autoescuelas). La autoescuela únicamente deberá acreditar la facultad de utilizar un terreno adecuado, que podrá ser de uso exclusivo o compartido. Para la preparación de los permisos de clase AM, A1, A2, A o B también se permite una autorización municipal para realizar las prácticas en zonas urbanas aptas para ello (art. 14.2 del Reglamento de autoescuelas)⁴¹.
4. **Otros medios materiales.** La autoescuela debe poseer el material didáctico necesario para impartir los contenidos exigidos por la normativa y, para la enseñanza de los permisos de las clases A1, A2 y A, deberá contar además con un sistema de comunicación de manos libres y un vehículo turismo para el acompañamiento del aspirante, que también deberá figurar como dado de alta en la autoescuela (art. 19 del Reglamento de autoescuelas)⁴².

3.3.3. Medios personales

La autoescuela deberá disponer de los siguientes medios personales mínimos:

1. **Titular.** Es la persona física o jurídica que ha obtenido una autorización de apertura de una autoescuela. Es responsable de que la autoescuela y sus secciones o sucursales cumplan con la normativa vigente y, en particular, de que cuenten con los elementos personales y materiales mínimos necesarios (arts. 4 y 5 del Reglamento de autoescuelas).
2. **Personal directivo.** Se encarga de planificar, dirigir y controlar la enseñanza, y es responsable del cumplimiento de la normativa sobre enseñanza y de la actuación del personal docente. El ejercicio como personal directivo requiere de la obtención de un certificado de aptitud y una autorización de ejercicio (arts. 6 y 7 del Reglamento de autoescuelas).
3. **Personal docente.** Es responsable de la enseñanza de los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para la obtención de un permiso de conducir, y de garantizar la seguridad de la circulación mediante el uso de los dobles mandos del vehículo. Los profesores también son responsables de acompañar a sus alumnos durante la realización de las pruebas prácticas y de manejar el doble mando durante la prueba de circulación en vías abiertas. Para el ejercicio como profesor de

⁴¹ Como regla general, la autorización deberá ser del mismo municipio en el que se encuentre radicada la autoescuela, salvo que se acredite la imposibilidad de obtenerla, en cuyo caso se permite una autorización de otro municipio de la misma provincia.

⁴² Para la realización de las prácticas de circulación previas a los exámenes correspondientes a estos permisos se permite que el vehículo de acompañamiento sea una motocicleta.

autoescuela es necesaria la obtención de un certificado aptitud y una autorización de ejercicio (arts. 8 y 9 del Reglamento de autoescuelas).

Se permite que una misma persona ejerza varias funciones en una misma autoescuela, sección o sucursal, siempre y cuando reúna los requisitos necesarios para cada una de ellas (art. 11 del Reglamento de autoescuelas).

3.3.4. Registros y fichas de alumnos y otros requisitos

Las autoescuelas deben contar con un **registro de alumnos** (art. 39 del Reglamento de autoescuelas). En él debe figurar una relación de todos los alumnos matriculados en la autoescuela, con indicación de las fechas de inicio, finalización y resultado de la formación. El registro de alumnos deberá conservarse por un plazo de cuatro años desde su última inscripción.

También deben elaborar unas **fichas del alumno** (art. 40 del Reglamento de autoescuelas), de acuerdo con un modelo oficial⁴³, donde se reflejen todas las sesiones teóricas y prácticas impartidas, las faltas de asistencia a las clases teóricas, fecha y kilometraje de las clases prácticas, y observaciones y riesgos detectados por el profesor, entre otras cosas. Las fichas de los alumnos deberán conservarse durante un periodo de dos años desde la finalización de la enseñanza de cada alumno.

La DGT se reserva la capacidad de practicar **inspecciones** en las autoescuelas en cualquier momento (art. 43 Reglamento de autoescuelas). En todo caso se realizará una inspección previa a la autorización de apertura, cuando se realicen modificaciones en los terrenos o los vehículos empleados por la autoescuela y cuando se comunique la apertura de una nueva sección o sucursal.

Finalmente, la realización de todos los trámites y obtención de las acreditaciones necesarias para la actividad de las autoescuelas se hace ante la DGT, que exige el pago de [tasas](#) por cada actuación (alta de la autoescuela, alta de personal y de vehículos, expedición de certificados, anotaciones, inspecciones, etc.).

3.3.5. Régimen de titulación y acreditación de los profesores y directores

Los profesores y directores de autoescuela deben contar con un título habilitante específico y, además, con una autorización de ejercicio⁴⁴.

⁴³ Recientemente la DGT ha publicado nuevos modelos de fichas de seguimiento de la enseñanza de la conducción de los distintos permisos. Disponibles en el siguiente [enlace](#).

⁴⁴ Para profesores o directores establecidos en cualquier Estado de la UE se admite la libre prestación de servicios, siempre y cuando cumplan con los requisitos para el ejercicio como tales en su país de origen y comuniquen el inicio de su actividad a la Jefatura Provincial de Tráfico con al menos un mes de antelación (D.A. 4ª del Reglamento de autoescuelas).

3.3.5.1. Autorización de ejercicio

La **autorización de ejercicio** (regulada en la Sección 3ª del Capítulo III del Reglamento de autoescuelas, arts. 28 y ss.) habilita para la dirección docente o impartición de la enseñanza en una autoescuela concreta y en sus secciones o sucursales. En el caso de los profesores, habilita para impartir clases teóricas de cualquier tipo, pero únicamente clases prácticas para la obtención de permisos o licencias de los que el profesor sea titular con más de un año de antigüedad, lo que se hará constar en la misma. La autorización de ejercicio deberá ser solicitada por el titular de la autoescuela ante la Jefatura Provincial de Tráfico correspondiente, que deberá adoptar una resolución en el plazo de un mes. Las modificaciones de la autorización de ejercicio (p.ej. para incluir un nuevo permiso de conducir) también deberán ser solicitadas por el titular de la autoescuela y autorizadas por la Jefatura Provincial de Tráfico.

3.3.5.2. Certificados de aptitud

Previamente a la autorización de ejercicio, los profesores y directores deberán obtener un título habilitante, que recibe el nombre de **certificado de aptitud**⁴⁵. Su finalidad es garantizar que su titular posee los conocimientos y aptitudes necesarios para realizar las funciones que tiene encomendadas. Los certificados de aptitud únicamente pueden obtenerse mediante la superación de unos cursos específicos, cuya convocatoria es competencia de la DGT⁴⁶. Los cursos para el certificado de aptitud de profesor de formación vial deberán convocarse con periodicidad anual (art. 46.1 del Reglamento de autoescuelas), mientras que en el caso de los certificados de aptitud de director de autoescuela únicamente se señala que la DGT “*podrá*” convocarlos, siempre que quede garantizada la disponibilidad de profesionales suficientes para la correcta prestación del servicio (art. 47.1 del Reglamento de autoescuelas).

Como requisito previo para participar en el curso para la obtención del **certificado de aptitud de profesor de formación vial** se exige estar en posesión del título de Educación Secundaria Obligatoria o de un título de Formación Profesional de Grado Medio, poseer un permiso de la clase B con al menos dos años de antigüedad y obtener un informe de aptitud psicofísica⁴⁷.

⁴⁵ El Capítulo VIII del Reglamento de autoescuelas contine su regulación básica.

⁴⁶ Los organismos autonómicos competentes de Cataluña y País Vasco también pueden convocar estos cursos, en virtud de las competencias que tienen transferidas en materia de tráfico y circulación (por medio del R.D. 391/1998 y del R.D. 3256/1982, respectivamente).

⁴⁷ Los profesores de autoescuela forman parte del grupo 2 de conductores, de acuerdo con el Anexo IV del Reglamento General de Conductores, por lo que se les exigen requisitos médicos más estrictos. En caso de no cumplirlos, es posible obtener un certificado de aptitud limitado a la enseñanza teórica (art. 41.1.c) del Reglamento de autoescuelas).

Los cursos para el certificado de aptitud de profesor de formación vial constan de una parte teórica y una parte práctica destinadas a evaluar los conocimientos, la aptitud pedagógica y la experiencia práctica de los candidatos (art. 46 del Reglamento de autoescuelas)⁴⁸. En la práctica, los cursos se dividen en una fase de enseñanza a distancia, de contenido teórico, y una fase de formación presencial, de contenido teórico y práctico. La fase de formación presencial es impartida mediante un sistema de concesión administrativa, en centros situados en varios puntos de España, y tiene una duración aproximada de 10 semanas.

Por su parte, el **certificado de aptitud de director de escuelas de conductores** requiere únicamente la superación de una prueba teórica sobre la normativa reguladora de las escuelas particulares de conductores, tramitación administrativa relacionada con conductores y vehículos, y materias generales de organización y gestión empresarial⁴⁹. Como requisito previo, para poder optar a la obtención del certificado de aptitud de director es necesario estar en posesión del certificado de aptitud de profesor de formación vial.

3.3.5.3. *Título de Técnico superior en Formación para la movilidad segura y sostenible*

Al margen de los certificados de aptitud, en 2021 se creó el **Título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible**, mediante el R.D. 174/2021⁵⁰. Se trata de un título de formación profesional de grado superior, integrado en el régimen general del sistema educativo español. El título puede ser impartido por los centros educativos autorizados para impartir enseñanzas de formación profesional, siempre que cuenten con los espacios y equipamientos mínimos establecidos en el Anexo II del R.D. 174/2021⁵¹. Por su parte, el profesorado deberá cumplir con los requisitos de cualificación y experiencia profesional establecidos en el art. 12 y el Anexo III del R.D. 174/2021.

Para la matriculación en el Título de Técnico Superior se exigen los mismos requisitos que para cualquier otro título de grado superior, lo que implica estar en posesión del título de Bachiller u otro título habilitante, o haber superado una

⁴⁸ El art. 48.1 del Reglamento de autoescuelas establece que el contenido de los cursos y pruebas para los certificados de aptitud de profesor de formación vial y de director de escuelas de conductores se regularán mediante Orden del Ministerio del Interior, aunque en la práctica se establece en las Resoluciones anuales de convocatoria de los cursos.

⁴⁹ El contenido mínimo de las pruebas o cursos para los certificados de aptitud de director de escuelas particulares de conductores está regulado en el art. 47.2 del Reglamento de autoescuelas. Puede consultarse el temario del 2023 en el siguiente [enlace](#).

⁵⁰ [Real Decreto 174/2021](#), por el que se establece el Título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible y se fijan los aspectos básicos del currículo.

⁵¹ Un aula, un circuito cerrado para las prácticas y un terreno de prácticas para ejercicios con fuego, así como el equipamiento y mobiliario necesarios para impartir la enseñanza.

prueba de acceso. Respecto al contenido, tiene una carga lectiva de 2.000 horas y cuenta con una serie de módulos profesionales relacionados con la circulación y los vehículos, la educación vial, y la seguridad vial y primeros auxilios (arts. 2, 10 y Anexo I del R.D. 174/2021). Se admite la realización a distancia de todos los módulos que componen el título, salvo aquellos que por sus características implican una formación práctica (D.A. 2ª del R.D. 174/2021).

Por lo demás, el Título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible tiene un alcance mayor que el de los certificados de aptitud para profesores y directores de autoescuela. Está concebido como una cualificación habilitante, previo reconocimiento normativo expreso, para el ejercicio de un conjunto amplio de profesiones relacionadas con la formación vial y la movilidad en general, incluyendo las de profesor y director de autoescuelas, formador en cursos de sensibilización y reeducación vial o en cursos de conducción segura, profesor o director de cursos ADR, etc.

Recientemente, el R.D. 1010/2023 ha modificado el Reglamento de autoescuelas con el objetivo de convertir este título de Técnico Superior en cualificación habilitante para el ejercicio como profesor o director de autoescuela. En la exposición de motivos se indica que la previsión es que el título se convierta en la vía prioritaria de acceso a la profesión, en sustitución de los actuales certificados de aptitud. No obstante, en su Disposición Transitoria Única, el R.D. 1010/2023 precisa que los cursos para la obtención de los certificados de aptitud seguirán celebrándose al menos durante los siguientes 5 años a su entrada en vigor (es decir, al menos hasta el 7 de diciembre de 2028), periodo tras el cual se valorará la conveniencia de suprimirlos o continuar convocándolos⁵².

3.4. Permisos especiales

Este apartado revisa la normativa de dos autorizaciones administrativas especiales que habilitan para la conducción de vehículos en determinadas circunstancias: cuando se trate del transporte profesional de mercancías o de pasajeros en vehículos pesados (CAP), o de vehículos que transporten mercancías peligrosas (permisos ADR).

⁵² Para lo cual se observará el [R.D. 472/2021](#), de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.

3.4.1. Certificado de Aptitud Profesional (CAP)

Los **Certificados de Aptitud Profesional (CAP)** son los títulos habilitantes para el **ejercicio profesional de actividades de transporte de mercancías o de personas en vehículos pesados** (correspondientes a los permisos de los grupos C y D). La obtención del CAP requiere la superación de una formación inicial y su mantenimiento está sujeto a la realización de cursos periódicos de formación continua. El CAP constituye una habilitación independiente del permiso de conducir. Es decir, para el ejercicio de actividades de transporte profesional se exige estar en posesión del CAP y, además, del permiso de conducir de las categorías de vehículos que sean necesarias en cada caso.

Debido a la incidencia que tiene el transporte profesional sobre el funcionamiento del mercado único europeo, así como por sus implicaciones sobre la seguridad vial, el funcionamiento básico del CAP se encuentra armonizado a nivel de la UE. En concreto, sus reglas básicas están recogidas en la Directiva (UE) 2022/2561, que regula, entre otras cosas, las actividades para cuyo ejercicio es necesario estar en posesión del CAP, los requisitos mínimos de cualificación para su expedición y los criterios mínimos que deben seguir las autoridades nacionales para la autorización de centros habilitados para la impartición de la formación y para la realización de los exámenes correspondientes. En España, la regulación básica del CAP se halla en el R.D. 284/2021.

3.4.1.1. *Requisitos para la obtención del CAP*

En España, la **obtención inicial del CAP** está sujeta a una formación obligatoria en centros autorizados y posterior superación de un examen. La cualificación inicial obligatoria puede hacerse a través de una modalidad ordinaria o una modalidad acelerada. En ambos casos está previsto que la formación tenga contenido práctico y se imparta mediante clases presenciales (art. 4 del R.D. 284/2021). No obstante, la Disposición Adicional 9ª del R.D. 284/2021 contempla expresamente la posibilidad de que una parte de la formación sea impartida por medios telemáticos que garanticen un control adecuado, previo desarrollo reglamentario que concrete los contenidos y condiciones de la teleformación⁵³.

- La **modalidad ordinaria** de cualificación consiste en un curso de 280 horas de duración sobre las materias previstas en el Anexo I.A) del R.D. 284/2021 (art. 5.1 del R.D. 284/2021)⁵⁴. Las materias se dividen en una formación obligatoria común a todos los permisos y una formación

⁵³ En 2022 el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (MTMS) llevó a cabo una consulta pública sobre un proyecto de Orden reguladora de las condiciones de teleformación en los cursos CAP, pero en el momento de finalización de este estudio todavía no se ha aprobado ninguna norma en este sentido.

⁵⁴ Esta es la duración mínima de los cursos de acuerdo con la Directiva (UE) 2022/2561.

específica a los permisos del grupo C o D, que a su vez se divide en formación obligatoria y formación complementaria. La duración y el contenido de cada bloque y de los módulos que los componen se encuentran regulados.

Dentro de la formación complementaria se encuentran incluidos módulos relativos al transporte de mercancías peligrosas (solo en el caso de la formación específica a permisos del grupo C) y a la sensibilización y reeducación vial. De hecho, la Disposición Adicional 1ª del R.D. 284/2021 permite que la formación recibida en el contexto de la cualificación inicial para la obtención del CAP sirva también para la obtención simultánea de la autorización para conducir vehículos que transporten mercancías peligrosas (permiso ADR). En el caso de los módulos sobre sensibilización y reeducación vial, también sirven para la recuperación de puntos en el permiso de conducir en los términos previstos en el Anexo III de la Ley de Tráfico y su normativa de desarrollo⁵⁵.

- Por otra parte, la **modalidad acelerada** de cualificación inicial consiste en un curso de al menos 140 horas de duración (art. 6.1 del R.D. 284/2021)⁵⁶. Las materias objeto del curso son las mismas que en el caso de la cualificación inicial ordinaria, con la diferencia de que los módulos correspondientes a la formación obligatoria común y específica tienen una duración menor.

Una vez realizada la formación inicial, el director docente del curso o su representante debe expedir un certificado de aprovechamiento y comunicarlo a la administración competente (art. 12.3 del R.D. 284/2021). La superación del curso se anota en el Registro de Empresas y Actividades de Transporte⁵⁷ y da derecho a presentarse a los exámenes para la obtención del CAP⁵⁸.

Por lo demás, según la Disposición Adicional 3ª del R.D. 284/2021, se consideran equivalentes a la realización de la cualificación inicial obligatoria, y permiten la presentación directa al examen, los cursos de formación de conductores impartidos por las Fuerzas Armadas, la Policía y la Guardia Civil para su personal. Sucede lo mismo con los certificados de profesionalidad de

⁵⁵ No obstante, la realización de los módulos sobre sensibilización y reeducación vial no permite la recuperación del permiso de conducir en caso de pérdida de vigencia por infracciones de tráfico.

⁵⁶ Duración mínima prevista en la Directiva (UE) 2022/2561 para esta modalidad de cualificación inicial.

⁵⁷ El Registro de Empresas y Actividades de Transporte se regula en el art. 53 de la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y en su normativa de desarrollo.

⁵⁸ El examen debe hacerse dentro de un año desde la finalización del curso (art. 16.1 del R.D. 284/2021). La prueba consiste en 100 preguntas, 75 sobre la formación obligatoria común y 25 sobre la específica a cada permiso (Sección 1.ª.1 del Anexo V del R.D. 284/2021).

“Conducción de autobuses” o de “Conducción de vehículos pesados de transporte de mercancías por carretera” previstos en el R.D. 1539/2011⁵⁹.

Los exámenes son organizados por las CC.AA. (art. 17 del R.D. 284/2021)⁶⁰. Los candidatos a la obtención del CAP pueden presentarse a los exámenes organizados por cualquier comunidad autónoma, con independencia de su lugar de residencia y del lugar de realización del curso de formación inicial (art. 18 del R.D. 284/2021). Como mínimo, las CC.AA. deberán celebrar 6 convocatorias de exámenes del CAP al año (art. 17 del R.D. 284/2021). El examen consiste en un test sobre las materias que forman parte del contenido de la formación obligatoria del curso de cualificación inicial.

Superada la prueba se obtiene el CAP, que será inscrito en el Registro de Empresas y Actividades de Transporte (arts. 17, 19 y Anexo V del R.D. 284/2021). Simultáneamente se expedirá la Tarjeta de cualificación del conductor (**Tarjeta CAP**), que es el documento físico que acredita la posesión del CAP (art. 20 del R.D. 284/2021). Como vía alternativa, el CAP también se expedirá a quienes obtengan el Título de Técnico en Conducción de Vehículos de Transporte por Carretera, establecido por el Real Decreto 555/2012⁶¹.

Una vez obtenido, el CAP tiene una vigencia de 5 años, prorrogable por periodos adicionales de 5 años previa realización de un **curso de formación continua** en un centro autorizado⁶² de 35 horas sobre las materias recogidas en el Anexo I.B) del R.D. 284/2021. Igual que en el caso de la cualificación inicial, existen módulos relativos a la sensibilización y reeducación vial, que permiten recuperar puntos en el permiso de conducir, según lo previsto en la D.A. 1ª del R.D. 284/2021.

3.4.1.2. *Requisitos de actividad de las empresas de formación CAP*

Tanto los cursos de cualificación inicial obligatoria como los cursos de formación continua pueden ser impartidos únicamente por **“empresas CAP”** autorizadas.

⁵⁹ [Real Decreto 1539/2011](#), de 31 de octubre, por el que se establecen siete certificados de profesionalidad de la familia profesional Transporte y mantenimiento de vehículos que se incluyen en el Repertorio Nacional de certificados de profesionalidad.

⁶⁰ En su calidad de autoridad competente para otorgar las autorizaciones de transporte público discrecional de viajeros y mercancías por carretera, según la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y de su reglamento de desarrollo (R.D. 1211/1990).

⁶¹ [Real Decreto 555/2012](#), de 23 de marzo, por el que se establece el título de Técnico en Conducción de Vehículos de Transporte por Carretera y se fijan sus enseñanzas mínimas. Se trata de un título de Formación Profesional de Grado Medio integrado en el sistema general de educación, que tiene una duración de 2.000 horas.

⁶² También deberán realizar un curso de formación continua los conductores que posean el CAP pero no cuenten con una tarjeta de cualificación del conductor en vigor por haber dejado de ejercer la profesión (art. 7.5 del R.D. 284/2021). Es decir, en este supuesto no es obligatorio realizar de nuevo la cualificación inicial obligatoria y superar un examen.

La administración competente para la autorización de las empresas CAP son las CC.AA. en las que se ubique la empresa (arts. 8 y 9.1 del R.D. 284/2021)⁶³. Para obtener la **autorización de empresa CAP**, el interesado deberá dirigir una solicitud a la administración acreditando que cumple con los requisitos de apertura con los medios personales y materiales mínimos exigidos por el R.D. 284/2021. Tras examinar la solicitud, la administración concederá, si procede, la autorización, y la inscribirá en el Registro de Empresas y Actividades de Transporte (art. 9.1 del R.D. 284/2021).

La autorización de empresa CAP tiene validez en todo el territorio nacional y permite a sus titulares abrir sucursales en toda España, previa comunicación al órgano competente del territorio en el que se vayan a ubicar. También está prevista la posibilidad de que las empresas utilicen “aulas móviles” para impartir cursos. Las sucursales o las aulas móviles deben contar con todos los medios materiales para el desarrollo de la actividad (arts. 9.3 y 9.4 del R.D. 284/2021).

Los **medios personales y materiales mínimos** de las empresas CAP se encuentran recogidos en el Anexo II del R.D. 284/2021. En concreto:

1. Un **director docente**. Debe acreditar una experiencia mínima de 3 años como profesor o director en un centro relacionado con la formación para conductores o la formación profesional en general⁶⁴.
2. Un conjunto de **profesores especializados** en las siguientes materias: i) formación vial; ii) conducción racional, basada en las normas de seguridad, y medioambiental; iii) logística y transportes por carretera; iv) transporte de mercancías peligrosas; v) equipos y medios de extinción de incendios; vi) primeros auxilios. Está permitido que una misma persona ejerza varias funciones docentes, cuando cuente con la cualificación necesaria para ello. Los requisitos relativos a los profesores se desarrollan en la Orden FOM/2607/2010⁶⁵, que detalla los módulos que pueden ser impartidos por cada categoría de profesores, así como la cualificación para el ejercicio de cada una de las cualificaciones. En relación con esto, la Orden crea **cursos de especialización** específicos

⁶³ En virtud de su competencia para otorgar autorizaciones de transporte público discrecional de viajeros y mercancías por carretera. En el caso de que el centro físico de enseñanza se sitúe en una comunidad autónoma distinta de la del domicilio fiscal, la autoridad competente para autorizar la actividad será la del lugar en el que se encuentra el centro.

⁶⁴ El R.D. 284/2021 ofrece una lista abierta de centros válidos para acreditar la experiencia.

⁶⁵ [Orden FOM/2607/2010](#), de 1 de octubre, por la que se establecen los requisitos que deben cumplir los formadores que impartan los cursos de cualificación inicial y formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte por carretera.

(Anexos I a IV) para la habilitación profesional correspondiente⁶⁶. Los cursos tienen duraciones mínimas de entre 32 y 140 horas, y también se establece un número mínimo de horas que deben ser impartidas de manera presencial. Los cursos previstos en la Orden FOM/2607/2010 pueden ser impartidos por cualquier centro público o privado autorizado para ofrecer cualquier clase de formación reglada oficial, o formación para la obtención de un título o certificado de profesionalidad de carácter oficial (D.A. 1ª de la Orden FOM/2607/2010)⁶⁷.

3. **Locales** para impartir, al menos, la parte teórica de los cursos. Es obligatorio que el local cuente con un aula con una superficie mínima de 1,5m² por alumno, un espacio reservado para los servicios generales del centro y que esté dotado de un sistema de control de acceso biométrico, a los efectos de controlar la asistencia a los cursos.
4. Al menos **un vehículo** de la categoría correspondiente a los cursos que se desean impartir, siempre y cuando esté prevista la realización de prácticas. Si la empresa no dispone de los vehículos necesarios, es suficiente con que acredite que ha concertado su uso con algún organismo o entidad que sí disponga de ellos. También se exige un sistema de control biométrico para la formación impartida en vehículos.
5. **Material didáctico** mínimo, incluyendo documentación relacionada con el contenido del curso y la actividad de transporte profesional, tacógrafos, y un maniquí de reanimación cardiopulmonar.

Además de la autorización de apertura, antes de impartir la formación las empresas CAP deben superar un trámite adicional de **homologación de los cursos**. La homologación deberá solicitarse ante la misma autoridad competente para la autorización de ejercicio, mediante la presentación de una memoria cuyo contenido mínimo se especifica en el Anexo III del R.D. 284/2021 (art. 11 del R.D. 284/2021). La memoria deberá contener el programa detallado del curso, a partir de las materias enumeradas en el Anexo I. También contendrá la duración del curso y cada uno de sus módulos, el número de horas dedicadas a la realización de prácticas y la forma de realización, el número y titulaciones de los

⁶⁶ Las especializaciones en formación vial y en conducción racional pueden obtenerse mediante el curso de “Especialista CAP en conducción racional”, regulado en el Anexo I de la Orden FOM/2607/2010. Las especializaciones en equipos y medios de extinción de incendios y en primeros auxilios pueden obtenerse con el curso de “Especialista CAP en actuaciones de emergencia en carretera”, regulado en el Anexo IV. No obstante, no es obligatoria la realización de estos cursos, y están contempladas vías alternativas de acceso a través de títulos relacionados o habilitaciones para el ejercicio de profesiones relacionadas. Por ejemplo, para la especialización en formación vial es suficiente con estar en posesión del certificado de aptitud de profesor de autoescuela expedido por la DGT.

⁶⁷ También pueden impartir estos cursos otros centros, siempre que acrediten una experiencia mínima de 5 años en impartir cursos de formación en materia de conducción o transporte.

profesores necesarios y el número máximo de alumnos, que no podrá ser superior a 20 en las materias impartidas presencialmente. Tras la presentación de la memoria, la autoridad dispone de 3 meses para verificar si se ajusta a la normativa, en cuyo caso procederá a la homologación del curso, que será inscrito en el Registro de Empresas y Actividades de Transporte (art. 11 del R.D. 284/2021). La homologación tiene una duración indeterminada y será válida en tanto no varíen las características del curso. Una vez homologado un curso, podrá ser impartido en cualquiera de las sucursales o aulas móviles de la empresa.

Finalmente, además de haber superado la homologación, la celebración de cada curso concreto deberá ser comunicada con anterioridad a la autoridad competente por razón del lugar en el que se ubique el centro, sucursal o aula móvil de realización⁶⁸. La administración deberá realizar al menos una inspección presencial de cada curso comunicado (art. 21.1 del R.D. 284/2021).

3.4.2. Mercancías peligrosas: permiso ADR

A nivel internacional, la conducción de vehículos que transporten mercancías peligrosas se rige por el Acuerdo Europeo sobre Transporte Internacional de Mercancías Peligrosas por Carretera ([Acuerdo ADR](#))⁶⁹. En España, la regulación básica sobre esta formación se halla en el Reglamento General de conductores y la “[Orden sobre formación ADR](#)”. El Anexo B del Acuerdo ADR exige que los conductores de vehículos que transporten mercancías peligrosas cuenten con un certificado expedido por las autoridades. Su obtención estará condicionada a realizar un curso de formación y superar un examen, sujetos ambos a supervisión por las autoridades públicas, con modalidades, duraciones y contenidos mínimos establecidos por el Acuerdo ADR.

La **autorización especial para conducir vehículos que transporten mercancías peligrosas** (en adelante, **permiso ADR**) es independiente del permiso de conducir. Su vigencia también está sujeta a cursos de reciclaje periódicos.

⁶⁸ La comunicación deberá incluir la información prevista en el Anexo IV del R.D. 284/2021, que comprende la clase de curso a impartir y su correspondencia con alguno de los cursos previamente homologados, las fechas de realización y el horario y contenido detallado de las clases, el lugar e instalaciones en los que se llevarán a cabo los ejercicios prácticos, la relación de profesores que impartirán el curso y la relación de alumnos participantes.

⁶⁹ El Acuerdo ADR es un tratado firmado en 1957 en el seno de la ONU. Es de aplicación para el transporte interno de mercancías peligrosas (y no solo para el transporte internacional) en virtud de la Directiva 2008/68/CE, sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas.

3.4.2.1. *Requisitos para la obtención del permiso ADR*

El permiso ADR comprende un permiso básico y tres ampliaciones que requieren la previa posesión del permiso básico. El **permiso básico** autoriza para la conducción de vehículos que transporten materias peligrosas no comprendidas en alguna de las ampliaciones, mientras que las **ampliaciones** son:

1. *ADR cisternas*. Autoriza la conducción de vehículos cisterna, vehículos batería, o unidades de transporte que transporten mercancías peligrosas en cisternas o contenedores cisterna.
2. *ADR explosivos*. Autoriza para el transporte de materiales explosivos de la clase 1, según la clasificación del Acuerdo ADR.
3. *ADR radioactivos*. Autoriza para el transporte de materias radioactivas de la clase 7, según la clasificación del Acuerdo ADR.

En todos los casos, la obtención de un permiso ADR exige la realización de un **curso de formación inicial** en un centro autorizado por la DGT, así como la superación de unos ejercicios prácticos y una prueba de control de conocimientos. Como requisito previo se exige estar en posesión, al menos, de un permiso de la clase B con una antigüedad mínima de un año, así como poseer un certificado médico que acredite la aptitud psicofísica exigible a los conductores del grupo 2 (art. 26 del Reglamento General de Conductores)⁷⁰.

Los cursos de formación inicial pueden consistir en **formación básica o especializada**. En la formación especializada se distinguen entre cursos sobre el transporte de cisternas, de explosivos y de materias radioactivas. No obstante, se permite que dentro de un mismo curso se realice la formación básica inicial y una o varias especializaciones (art. 10 de la Orden sobre formación ADR). Los cursos tienen un mínimo de clases teóricas presenciales. La duración mínima es de 24 clases para la formación básica y de 12 clases para cada una de las especialidades. El contenido de la formación teórica y práctica se encuentra en los Anexos I y II de la Orden sobre formación ADR. Los ejercicios prácticos se llevan a cabo durante el curso de formación inicial, y son evaluados con una calificación de apto o no apto (art. 68 del Reglamento General de Conductores).

Una vez finalizada la formación, el director de enseñanza del centro expedirá un certificado de aprovechamiento que da derecho a la presentación a las pruebas de control de conocimientos (art. 13 de la Orden sobre formación ADR). Las pruebas de control de conocimientos son controladas y calificadas por personal funcionario de las Jefaturas Provinciales de Tráfico. Con carácter general, está permitido presentar la solicitud para la realización de las pruebas de control de conocimientos ante cualquier Jefatura Provincial de Tráfico, con independencia

⁷⁰ No es necesario el certificado médico si ya se posee un permiso de conducir que requiera acreditar la aptitud psicofísica correspondiente a los conductores del grupo 2.

del lugar de realización del curso de formación (art. 13.2 de la Orden sobre formación ADR). Superadas las pruebas, la Jefatura Provincial de Tráfico concederá el permiso ADR y procederá a su inscripción en el Registro de conductores e infractores (art. 27.2 del Reglamento General de Conductores). El permiso ADR tiene una vigencia inicial de 5 años, prorrogable indefinidamente por periodos de 5 años previa realización de un curso de reciclaje.

Los **cursos de reciclaje** tienen una estructura similar a los de formación inicial. Se dividen en cursos de reciclaje básicos y de especialización. También está permitida la celebración de cursos polivalentes que cubran la formación de reciclaje básico y alguna especialización (art. 12 de la Orden sobre formación ADR). Durante los cursos deberán realizarse ejercicios prácticos sujetos a evaluación y, tras su superación, se podrá interesar a alguna Jefatura Provincial de Tráfico para la realización de las pruebas de control de conocimientos.

3.4.2.2. Requisitos de actividad de las empresas de formación para la conducción de vehículos que transporten mercancías peligrosas

Los cursos de formación inicial y de reciclaje para la obtención o prórroga de los permisos ADR únicamente podrán ser impartidos por empresas autorizadas por la DGT (en adelante, **centros ADR**), en los términos establecidos en la Orden sobre formación ADR.

La **solicitud de apertura y funcionamiento** deberá dirigirse a la Jefatura Provincial de Tráfico donde se sitúe el centro de formación. En la misma deberá hacerse constar que el centro cuenta con los medios personales y materiales mínimos exigidos por la normativa. Además, deberá incluirse una memoria explicativa en la que se indiquen las clases de cursos cuya autorización se solicita, así como el programa detallado de los mismos. Recibida la solicitud, la Jefatura Provincial de Tráfico comprobará que se ajusta a la normativa, para lo cual deberá realizar una visita de inspección al centro. Posteriormente, la Jefatura Provincial remitirá el expediente a la DGT, que será la responsable de conceder la autorización de apertura y funcionamiento, que será inscrita a su vez en el Registro de centros de formación de conductores (arts. 5 y 6 de la Orden sobre formación ADR).

La autorización de apertura y funcionamiento habilita a la empresa para la realización de cursos en todo el territorio nacional, siempre y cuando la empresa acredite que cuenta con los medios materiales y personales en la localidad en cuestión (art. 8 de la Orden sobre formación ADR).

Los **medios personales y materiales** de los centros de formación ADR, regulados en los artículos 2 a 4 de la Orden sobre formación ADR, comprenden:

1. Un **titular**. Es la persona física o jurídica a cuyo nombre figura la autorización de apertura y funcionamiento.

2. Un **director de enseñanza**. Para poder ser director es necesario poseer una experiencia mínima de 3 años como profesor o haber sido director de un centro de formación ADR autorizado.
3. Un conjunto de **profesores especializados**, encargados de la enseñanza. Al menos deberá haber un profesor especializado en: i) seguridad, transporte y circulación de mercancías peligrosas; ii) extinción de incendios; y iii) comportamiento y primeros auxilios sanitarios. Está permitido que una misma persona ejerza varias funciones. Igualmente se permite concertar con un tercero la formación en extinción de incendios y primeros auxilios.

También prevé la creación de unos “**cursos de formación de formadores**” específicos. Solo podrán ser impartidos por centros autorizados por la DGT y deberán disponer de los mismos medios materiales que se exigen a los centros ADR⁷¹. Tienen una duración mínima de 210 horas en su fase de formación presencial y, para poder participar en los mismos, es necesario estar en posesión del permiso ADR básico y al menos la especialización ADR cisternas. El número de alumnos no podrá ser superior a 20 y las aulas deberán tener al menos 2m² por alumno.

4. **Locales e instalaciones**. Se deberá contar con un aula de al menos 30m² y al menos 1,5m² por cada alumno (art. 12.4 de la Orden sobre formación ADR). Está permitido que el centro no cuente por sí mismo con los medios y equipos necesarios para la formación sobre extinción de incendios, siempre y cuando acredite haber concertado la enseñanza de dichas materias con alguna entidad que sí disponga de los medios adecuados.
5. **Material didáctico**, documentación, material gráfico, equipamiento obligatorio del que deben estar dotadas las unidades de transporte que lleven mercancías peligrosas, y un maniquí de reanimación.

Además de la autorización de apertura y funcionamiento, **los centros ADR deberán solicitar la realización de cada curso** con al menos 10 días de antelación a la Jefatura Provincial de Tráfico del lugar en que se vaya a celebrar. La solicitud deberá indicar el tipo de curso de que se trate, las fechas y lugares de realización, el personal docente y los alumnos participantes (art. 8 de la Orden sobre formación ADR). El centro ADR también es responsable de comunicar cualquier cambio que se produzca en los datos incorporados en la solicitud de realización del curso (art. 9 de la Orden sobre formación ADR).

⁷¹ También se permite que los imparta la DGT, directamente o en colaboración con otros.

3.5. Cursos para la recuperación de puntos

En España está en vigor desde 2006 un sistema de **permiso de conducir por puntos**, aprobado por la Ley 17/2005⁷². Así, los conductores reciben un crédito de puntos cuando obtienen su primer permiso o licencia de conducción⁷³. El crédito de puntos es compartido por todos los permisos o licencias de un mismo titular y los puntos pueden perderse por la comisión de infracciones de tráfico graves o muy graves (art. 64.1 de la Ley de Tráfico).

Pueden obtenerse puntos de tres maneras: i) por el paso del tiempo sin sanción por infracción de tráfico⁷⁴; ii) por hacer cursos de sensibilización y reeducación vial (arts. 65.4 y 71.2 de la Ley de Tráfico); y iii) por realizar cursos de conducción segura y eficiente (art. 63.5 de la Ley de Tráfico).

Debido a su incidencia sobre la seguridad vial, los cursos para la recuperación de puntos están regulados. A continuación se examina esta regulación.

3.5.1. Cursos de sensibilización y reeducación vial

Los cursos de sensibilización y reeducación vial se introdujeron junto con el carnet por puntos, mediante la reforma en la Ley de Tráfico de la Ley 17/2005.

3.5.1.1. Funcionamiento de los cursos

Existen dos tipos de cursos: i) **para recuperar puntos** tras pérdida parcial, y ii) **para la obtención de un nuevo permiso** de conducir tras la pérdida de vigencia por pérdida total de los puntos. Mientras que es posible la recuperación de puntos por otras vías, en el caso de la obtención de un nuevo permiso o licencia por pérdida de vigencia es obligatorio un curso de sensibilización y

⁷² [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.

⁷³ El saldo inicial es de 12 puntos, salvo para conductores que obtienen su permiso de conducir por primera vez (sin ser titulares previamente de un permiso de alguna otra clase) y para conductores que obtienen de nuevo su permiso tras pérdida de la totalidad de los puntos. En estos dos casos, el crédito de puntos inicial será de 8 (art. 63.1 y 2 de la Ley de Tráfico).

⁷⁴ Los titulares de un permiso con un crédito inicial de 8 puntos pasarán a tener 12 puntos si transcurren dos años sin ser sancionados en firme en vía administrativa por la comisión de infracciones que conlleven la pérdida de puntos (art. 65.2 de la Ley de Tráfico). Los titulares de permisos afectados por una pérdida parcial de puntos recuperarán el crédito inicial de 12 puntos si transcurren dos años sin ser sancionados en firme en vía administrativa por la comisión de infracciones que conlleven la pérdida de puntos (art. 65.1 de la Ley de Tráfico). Finalmente, los conductores que sean titulares de un permiso con un crédito inicial de 12 puntos recibirán dos puntos transcurridos tres años sin pérdida de puntos, y un punto adicional si transcurren tres años más sin pérdida de puntos (art. 63.4 de la Ley de Tráfico).

reeducación⁷⁵. Para la recuperación del permiso o licencia es necesario, además del curso, la superación de una prueba de control de conocimientos (arts. 71.2 de la Ley de Tráfico y 47.2 del Reglamento General de Conductores).

Las características de los cursos de sensibilización y reeducación se regulan en los Anexos III y IX de la Ley de Tráfico y en la Orden INT/914/2024⁷⁶. Los cursos de recuperación parcial de puntos tienen una duración mínima de 10 horas y permiten la recuperación de un máximo de 6 puntos, sin que sea posible superar el crédito inicial de puntos. En caso de pérdida total de puntos se exige un curso de sensibilización y reeducación de 20 horas de duración⁷⁷.

La estructura de ambos cursos es similar. Se dividen en una parte común, que comprende formación sobre materias relacionadas con la seguridad vial y reflexión y debate en grupo, y una parte específica individualizada, en la que cada conductor recibirá formación específica en función de su perfil infractor y sus conocimientos⁷⁸. Dentro de la parte común está prevista, con carácter obligatorio, la intervención de una víctima de siniestro de tráfico, para contribuir al objetivo de sensibilizar sobre la importancia de la seguridad vial.

Tras el curso, el centro comunicará el resultado obtenido a la DGT para su inscripción en el Registro de Conductores e Infractores. En el caso de los cursos de recuperación parcial de puntos, este hecho dará lugar a la recuperación automática de los puntos que correspondan, mientras que, en el caso de cursos para la recuperación del permiso de conducir, el curso permite presentarse a la prueba obligatoria de control de conocimientos.

La **prueba de control de conocimientos** consiste en un examen tipo test sobre las materias previstas en los Anexos de la Orden INT/914/2024 (Anexo VI B) 1. b) del Reglamento General de Conductores). Los exámenes se llevan a cabo por las Jefaturas Provinciales de Tráfico y está permitido presentar la solicitud ante cualquier Jefatura, con independencia del lugar del curso (art. 38.2 del

⁷⁵ Además, el art. 71.1 de la Ley de Tráfico establece plazos mínimos para la obtención del nuevo permiso: 6 meses (3 meses para conductores profesionales) tras la notificación del acuerdo por el que se declara la pérdida de vigencia del permiso, o 12 meses (6 para conductores profesionales) si el conductor vuelve a perder la totalidad de sus puntos dentro de los 3 años siguientes a la obtención de un nuevo permiso. Si la pérdida de vigencia del permiso se produce en virtud de sentencia penal firme, la recuperación del permiso requiere el cumplimiento previo de la pena (art. 73 de la Ley de Tráfico).

⁷⁶ [Orden INT/914/2024](#), de 2 de septiembre, por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción.

⁷⁷ Solo está permitido realizar un curso para la recuperación de puntos una vez cada dos años, o una vez cada año para conductores profesionales. Por su parte, los cursos para la recuperación del permiso de conducir no pueden realizarse hasta pasados 6 meses desde la notificación de la pérdida de vigencia (3 meses si se trata de conductores profesionales).

⁷⁸ Arts. 4 y 5 de la Orden INT/914/2024. Las materias concretas sobre las que versarán los cursos se encuentran desarrolladas en los Anexos de la Orden INT/914/2024.

Reglamento General de Conductores). Cada curso da derecho a 3 convocatorias, debiendo repetirse en caso de agotarse sin haber superado la prueba de control de conocimientos. Además, entre los diferentes intentos es obligatorio realizar un ciclo formativo de 4 horas de duración sobre las mismas materias del curso (art. 51.4 del Reglamento General de Conductores).

3.5.1.2. *Requisitos de la actividad*

Los cursos de sensibilización y reeducación vial son una actividad regulada, que solo pueden ofrecer los centros (**centros de sensibilización y reeducación vial**) que cumplan las condiciones establecidas por la administración. En la actualidad es necesaria una autorización de apertura, tras la anulación del sistema previo de concesión administrativa (ver Recuadro 3). La regulación básica de los centros se halla en el Anexo IX de la Ley de Tráfico⁷⁹.

Recuadro 3

La anulación del régimen concesional en la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial

Inicialmente se optó por la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación mediante un régimen de concesión administrativa, previsto en la Ley de Tráfico, a través de la Orden INT/2596/2005. Bajo este sistema se produjeron dos concesiones en el ámbito de las competencias de la DGT⁸⁰: una en 2005, que dividía el territorio español en tres lotes, y otra en 2014, que ampliaba a cinco el número de lotes del contrato. En la licitación de 2005 los tres lotes fueron adjudicados a CNAE (Confederación Nacional de Autoescuelas), mientras que en la licitación de 2014 los cinco lotes se adjudicaron a una UTE también encabezada por CNAE.

El sistema concesional de los cursos de sensibilización y reeducación vial fue objeto de varios recursos⁸¹. Asimismo, recibió una valoración negativa por parte de la CNMC, al considerar que incumplía los requisitos de necesidad y proporcionalidad exigidos por la normativa para la

⁷⁹ Añadido a la Ley de Tráfico mediante el [R.D.L. 5/2023](#), de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la UE en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la UE.

⁸⁰ En Cataluña y País Vasco las competencias para la licitación de los cursos están transferidas, pero la gestión también se ha hecho en régimen de concesión administrativa.

⁸¹ La licitación de 2014 fue objeto de recurso ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), que estimó parcialmente la demanda y anuló algunos apartados del pliego de licitación ([Resolución nº 71/2015 del 27 de enero de 2015](#)). También se recurrió frente a la jurisdicción ordinaria la denegación de la solicitud de anulación de los pliegos por parte de la DGT, dictándose sentencia desestimatoria en apelación por parte de la Audiencia Nacional ([SAN 4928/2016](#)).

regulación de las condiciones de acceso y ejercicio de la actividad, existiendo otros regímenes menos restrictivos, como los de autorización o comunicación previa⁸². Por otra parte, entre la primera licitación de 2005 y la segunda de 2014 se produjo la aprobación de la Directiva de Servicios de 2006, traspuesta al ordenamiento jurídico español por la Ley 17/2009⁸³. Ambas normas reconocen con carácter general los principios de libre establecimiento y prestación de servicios, y regulan las excepciones a dicha regla.

En 2015 se presentó un recurso ante la Audiencia Nacional contra la [Resolución nº 71/2015](#) del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), que estimó parcialmente una demanda contra la segunda de las licitaciones⁸⁴. La Audiencia Nacional estimó parcialmente la demanda, anulando el acuerdo de licitación ([SAN 5245/2018](#)). El fallo fue recurrido en casación ante el Tribunal Supremo ([STS 882/2023](#)), que tras la presentación de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la UE ([STJUE C-292/21](#)) confirmó la sentencia de la Audiencia Nacional en sus elementos esenciales, declarando la nulidad del inciso legal recogido en el art. 9 de la Orden INT/2596/2005 que establecía el régimen concesional para los cursos de sensibilización y reeducación vial. En su fundamentación, el Tribunal Supremo recuerda que la Directiva de Servicios y la Ley 17/2009 establecen como regla general la libertad de acceso a las actividades comprendidas en su ámbito de aplicación, y que las excepciones deben estar justificadas sobre la base de los principios de necesidad y proporcionalidad. Además, dicha justificación debe ser particularmente exigente cuando la restricción a la libertad de prestación alcanza su máximo grado, como sucede bajo un régimen de concesión administrativa, por ser equivalente al establecimiento de un monopolio legal a favor del concesionario. En el caso del régimen concesional de los cursos de sensibilización y reeducación vial, su adopción no se justificó debidamente y, por tanto, se consideró que no era compatible con la regulación europea y nacional.

A raíz de la sentencia del Tribunal Supremo, el sistema concesional ha sido reemplazado por un régimen de autorización previa.

En la solicitud de la **autorización de apertura** deberá acreditarse que el centro reúne los medios personales y materiales mínimos exigidos por la normativa, e incluirá una declaración responsable del titular del centro asegurando dicho cumplimiento. Una vez aprobada, la autorización tiene validez nacional y será inscrita en el Registro de Centros de Sensibilización y Reeducación Vial. Las autorizaciones tienen una validez de 5 años prorrogables, para lo cual será necesaria una solicitud de prórroga por parte del titular acreditando el mantenimiento de los requisitos necesarios para su expedición inicial.

Con respecto a **los medios personales y materiales mínimos** de los centros de sensibilización y reeducación, comprenden (Anexo IX de la Ley de Tráfico):

⁸² En el estudio [E-2008-07](#) y con ocasión de varias reclamaciones en el marco de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (informes [UM/026/14](#) y [UM/078/14](#)). La CNMC también recibió denuncias por incumplimientos de la normativa reguladora de la competencia (expedientes [S/0043/08](#) y [S/0347/11](#)), que fueron archivadas.

⁸³ [Ley 17/2009](#), de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

⁸⁴ Aprobada mediante [Resolución de la DGT de 24 de noviembre de 2014](#).

1. Un **titular** y un **director**. Son, respectivamente, la persona física o jurídica a cuyo nombre se encuentra la autorización de apertura, y el responsable del correcto funcionamiento del centro, incluyendo la planificación y supervisión de la actividad docente (Anexo IX.2.a) y b) de la Ley de Tráfico). En este caso no se exige que el director cuente con alguna habilitación específica o experiencia previa.
2. Un **formador**, encargado de la enseñanza. Requiere poseer el certificado de profesor de formación vial (el mismo que para ser profesor de autoescuela), tener 3 años de experiencia en la formación de conductores y poseer el certificado de formador de cursos de sensibilización y reeducación vial. La obtención del certificado de formador de cursos de sensibilización y reeducación vial requiere un curso específico, cuya organización le corresponde a la DGT (Anexo IX.2.c) de la Ley de Tráfico). En la práctica, estos cursos se rigen mediante una concesión administrativa y tienen una duración de 80 horas, que versarán sobre las materias previstas en la Orden INT/2596/2005, según se establece en el pliego de prescripciones técnicas del contrato de licitación⁸⁵.
3. Un **psicólogo-formador**, encargado de la enseñanza. Requiere un título de Grado en Psicología y el certificado de psicólogo-formador de cursos de sensibilización y reeducación vial. Los cursos para este certificado se rigen por la misma concesión administrativa que los cursos de formador y tienen una duración de 16 horas.
4. Si bien no forma parte de los requisitos personales mínimos que deben acreditar los centros para la obtención de la autorización de apertura, la Orden INT/914/2024 establece la participación obligatoria en todos los cursos de una **víctima de accidente de tráfico**, a fin de reforzar el objetivo de sensibilización sobre los riesgos de las conductas infractoras. Debe pertenecer a una entidad u organización sin ánimo de lucro que cumpla con los requisitos del art. 6 de la Orden INT/914/2024. Entre otras cosas, la asociación debe haber sido declarada de utilidad pública y tener una antigüedad mínima de 3 años.
5. Un **local** adecuado para la enseñanza. Deberá contar con un aula de al menos 15m² y al menos 1,5m² por alumno, siendo 20 el número máximo de alumnos. Además, el local deberá contar con un espacio independiente de atención al público, en el que deberá exhibirse una placa acreditando

⁸⁵ La referencia debe entenderse realizada a la Orden INT/914/2024, que deroga la norma de 2005. La última adjudicación de los cursos para formadores y psicólogos-formadores se produjo en 2019 y se corresponde con el periodo 2018-2021. Los pliegos preveían la posibilidad de prórroga por dos años adicionales. Según el adjudicatario, el contrato actual venció el 31 de julio de 2024, sin que de momento se haya licitado un nuevo contrato.

la condición de centro autorizado para la impartición de cursos de sensibilización y reeducación vial.

6. **Material didáctico** variado, incluyendo conexión a internet, un proyector, y un ordenador y auriculares individuales para cada alumno que permitan una formación personalizada.

Los centros de sensibilización y reeducación están obligados a comunicar el inicio de cada uno de los cursos a la DGT con una antelación mínima de 10 días, mediante su alta en la aplicación de la DGT creada a tal efecto (art. 7 de la Orden INT/914/2024). También deberán comunicar los alumnos inscritos en cada curso en las 24 horas previas a su comienzo (art. 9 Orden INT/914/2024), a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos para la realización de los cursos.

3.5.2. Cursos de conducción segura y eficiente

Desde 2021 está prevista en la Ley de Tráfico la obtención de puntos en el permiso de conducir mediante **cursos de conducción segura y eficiente**⁸⁶. Tienen como objetivo formar a los conductores en técnicas de conducción orientadas a evitar accidentes y reducir el consumo de combustible y las emisiones contaminantes (Anexo VIII de la Ley de Tráfico). Permiten obtener dos puntos adicionales, siempre que se posea un saldo inicial positivo y no se supere el máximo de 15 puntos. Los cursos de conducción segura y eficiente pueden realizarse una vez cada 2 años (art. 63.5 de la Ley de Tráfico). Su duración mínima es de 6 horas, incluyendo formación teórica y práctica.

No obstante, para la entrada en funcionamiento de los cursos de conducción segura y eficiente es necesario un desarrollo reglamentario (D.T. 4ª de la Ley de Tráfico) que actualmente está en fase de tramitación y todavía no se ha producido⁸⁷.

3.6. Comparativa internacional

Las políticas sobre seguridad vial se coordinan en el marco de las principales instituciones internacionales y cuentan con objetivos comunes en todos los

⁸⁶ Tras la reforma realizada mediante la Ley 18/2021, de 20 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el R.D.L. 6/2015, de 30 de octubre, en materia del permiso y licencia de conducción por puntos.

⁸⁷ El [IPN/CNMC/032/23](#) examina en detalle el Proyecto de Orden por la que se regula la duración, el contenido y los requisitos de los cursos de conducción segura y eficiente.

países⁸⁸. Este apartado hace una comparación internacional de la regulación de la formación para obtener permisos de conducir, así como de la cualificación profesional que se exigen a los profesores y directores de autoescuela.

3.6.1. Obtención del permiso de conducir

A continuación se analiza el **procedimiento de obtención del permiso de conducir en distintos países**. En particular, para identificar si existen obligaciones de formación en autoescuelas o de que la formación sea impartida por profesores sujetos a la obtención de una autorización administrativa. Para ello se ha escogido una muestra de nueve países europeos: Austria, Alemania, Francia, Bélgica, Reino Unido, Irlanda, Italia, Portugal y Suecia. El análisis se ha centrado en el procedimiento para la obtención del permiso de la categoría B (turismos), por ser el más común⁸⁹. Los principales resultados se resumen en las Tablas 2 y 3 a continuación (y se desarrollan con más detalle en el Anexo I).

⁸⁸ Se puede destacar el objetivo de reducción de muertes y lesiones causados por accidentes de carretera entre los [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#) aprobados en el marco de la Agenda 2030 (objetivo 3.6) de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Así, la ONU declaró el periodo 2021-2030 como Segundo Decenio de Acción para la Seguridad Vial, y la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha elaborado un [Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad vial 2021-2030](#). En la misma línea, la UE ha aprobado el [Marco Político de Seguridad Vial de la UE 2021-2030](#), que fija como objetivos una reducción a la mitad del número de heridos y fallecidos en carretera en 2030, como hito intermedio para alcanzar una cifra de cero fallecidos en carretera en 2050 (“Visión Cero”). En España, estas iniciativas tienen su reflejo en la [Estrategia de Seguridad Vial 2030](#) de la DGT.

⁸⁹ En España, un 66% de los permisos expedidos en 2023 fueron de la categoría B, de acuerdo con la información publicada por la DGT (disponible en este [enlace](#)).

Tabla 2. Comparación internacional de los requisitos de formación para la obtención de permisos de conducir (permiso B)

País	Otra formación obligatoria previa¹	Formación teórica obligatoria en autoescuela	Formación práctica obligatoria en autoescuela	Formación obligatoria posterior a la obtención del permiso	Conducción acompañada permitida
España	<u>No.</u>	<u>No.</u>	<u>No*</u> : existe una licencia de aprendizaje para el permiso B, cuya importancia es residual.	<u>No.</u>	<u>Sí*</u> : existe una licencia de aprendizaje para el permiso B, cuya importancia es residual.
Alemania	<u>Sí</u> : 6,75 h en primeros auxilios.	<u>Sí</u> : 21 h. La formación debe ser presencial con carácter general.	<u>Sí</u> : "formación básica" (sin duración específica) y trayectos especiales (autopista, carretera convencional, conducción nocturna).	<u>Sí*</u> : solo en caso de infracciones de tráfico durante el periodo probatorio.	<u>No*</u> : sin embargo, es posible la obtención de un permiso a los 17 años ("permiso BF17"), con la condición de conducir acompañado hasta los 18. El BF17 requiere la misma formación obligatoria.
Austria	<u>Sí</u> : 6 h en primeros auxilios.	<u>Sí</u> : 27 h. La formación debe ser presencial con carácter general.	<u>Sí</u> : 14 h divididas en varios bloques, incluyendo trayectos especiales.	<u>Sí</u> : dos trayectos de perfeccionamiento y un curso sobre conducción segura en centro autorizado. Formación obligatoria adicional en caso de infracciones de tráfico durante el periodo probatorio.	<u>Sí</u> : permite sustituir parte de la formación práctica obligatoria.
Francia²	<u>Sí</u> : formación teórica sobre formación vial y superación de una prueba.	<u>No.</u>	<u>No*</u> : es posible la preparación por libre. En las modalidades de "aprendizaje anticipado" o "conducción supervisada" es obligatoria una formación mínima de 20 h.	<u>No*</u> : es posible la realización voluntaria de una "formación complementaria" de 7 h en autoescuela, con reducción del periodo probatorio.	<u>Sí.</u>
Bélgica²	<u>No.</u>	<u>No*</u> : En caso de suspender 2 veces consecutivas es obligatorio recibir formación teórica en autoescuela (12 h en caso de no superar el test, o 3 h si se trata de la prueba de percepción de riesgos).	<u>No*</u> : es posible la preparación por libre. Es obligatoria una formación mínima en las modalidades de "acceso directo" (30 h) y de "preparación en autoescuela" (20 h).	<u>Sí*</u> : solo en la región de Flandes es obligatoria una formación teórica y práctica complementaria de 4 h en un centro autorizado.	<u>Sí.</u>

Tabla 2 (cont.). Comparación internacional de los requisitos de formación para la obtención de permisos de conducir (permiso B)

País	Otra formación obligatoria previa ¹	Formación teórica obligatoria en autoescuela	Formación práctica obligatoria en autoescuela	Formación obligatoria posterior a la obtención del permiso	Conducción acompañada permitida
Reino Unido ³	No.	No.	No.	No*: voluntariamente se puede realizar una formación práctica de perfeccionamiento (<i>pass plus</i>) de 6 h.	Sí.
Irlanda ³	No.	No.	Sí: formación de 12 h (<i>Essential Driver Training</i>).	No.	Sí.
Italia	No.	No.	Sí: 6 h de trayectos especiales (autopista, carretera interurbana, conducción nocturna).	No.	Sí.
Portugal	No.	Sí: 28 horas de formación dividida en varios bloques. Parte de la formación debe ser presencial obligatoriamente. En caso de suspenso en la prueba teórica es obligatorio recibir 5 h de formación teórica adicional.	Sí: al menos 32 h de formación y al menos 500 km de distancia recorrida. En caso de suspenso en la prueba práctica es obligatorio recibir formación práctica adicional.	No.	Sí*: sin embargo, la conducción acompañada no exime de realizar toda la formación mínima obligatoria en autoescuelas.
Suecia	Sí: 7 h de formación teórica y práctica sobre riesgos.	No.	No.	No*: en caso de pérdida del permiso por infracciones de tráfico durante el periodo probatorio es obligatorio obtener un nuevo permiso de cero, lo que exige realizar nuevamente la formación obligatoria sobre riesgos.	Sí.

Fuente: elaboración propia. Notas: ¹ Formación reglada obligatoria diferente de la que se exige para la preparación de las pruebas para la obtención del permiso. ² En Francia y en Bélgica existen distintas modalidades de obtención del permiso de conducir, que varían en función de la forma de preparación. Los candidatos deben escoger la modalidad de formación al inicio del proceso de obtención del permiso. ³ En Reino Unido y en Irlanda no existe una regulación de las “autoescuelas”, entendidas como establecimientos comerciales a los que se adscriben un conjunto de medios materiales y humanos para la enseñanza de la conducción. Únicamente se encuentra regulada la figura del “profesor de conducción”, que es la persona autorizada a impartir profesionalmente la enseñanza de la conducción a cambio de una remuneración.

Tabla 3. Comparación internacional de los requisitos para la conducción acompañada.

País	Formación obligatoria en autoescuela del candidato	Formación obligatoria en autoescuela del acompañante	Requisitos del acompañante	Requisitos del vehículo	Restricciones a la circulación	Duración/distancia mínimos obligatorios
España	<u>No.</u>	<u>No</u> *: no obstante, está permitido que las Jefaturas Provinciales exijan la superación de alguna prueba teórica o práctica.	Permiso con antigüedad mínima de 5 años. Sin infracciones graves durante los últimos 5 años. No haber sido acompañante anteriormente durante el último año.	Señalizado. Seguro específico. Retrovisores dobles. Doble mando. Propiedad del candidato o del acompañante. No se puede usar simultáneamente por más de un candidato.	<u>Sí</u> : menor velocidad máxima. No está permitido circular por autopista o carretera convencional en festivos y vísperas.	<u>No</u> : duración máxima de 8 meses.
Austria	<u>Sí</u> : debe hacer parte de la formación mínima obligatoria previamente.	<u>Sí</u> : es obligatorio participar en un "recorrido de observación".	Permiso con antigüedad mínima de 7 años. Sin infracciones graves durante los 3 años previos. Relación de afinidad estrecha con el candidato.	Señalizado.	<u>No.</u>	<u>Sí</u> : al menos 1.000 km de distancia.
Austria (L17)¹	<u>Sí</u> : debe hacer parte de la formación mínima obligatoria previamente. Cada 1.000 km recorridos debe asistir a sesiones de formación.	<u>Sí</u> : cada 1.000 km debe participar en sesiones de formación.	Permiso con antigüedad mínima de 7 años. Sin infracciones graves durante los 3 años previos. Relación de afinidad estrecha con el candidato.	Señalizado.	<u>No.</u>	<u>Sí</u> : al menos 3.000 km de distancia.
Francia (conducción supervisada)²	<u>Sí</u> : 20 h de práctica previa.	<u>Sí</u> : el acompañante debe participar en una sesión de formación previa de 2 h.	Permiso en vigor durante los últimos 5 años.	Señalizado. Seguro específico.	<u>Sí</u> : menor velocidad máxima.	<u>No.</u>

Tabla 3 (cont.). Comparación internacional de los requisitos para la conducción acompañada.

País	Formación obligatoria en autoescuela del candidato	Formación obligatoria en autoescuela del acompañante	Requisitos del acompañante	Requisitos del vehículo	Restricciones a la circulación	Duración/distancia mínimos obligatorios
Francia (aprendizaje anticipado a los 15 años, AAC)²	<u>Sí</u> : 20 h de práctica previa. Dos sesiones de formación de 3 h durante la conducción acompañada.	<u>Sí</u> : el acompañante debe participar en una sesión de formación previa de 2 h. Dos sesiones de formación de 3 h durante la conducción acompañada.	Permiso en vigor durante los últimos 5 años.	Señalizado. Seguro específico.	<u>Sí</u> : menor velocidad máxima.	<u>Sí</u> : duración mínima de 1 año. Distancia mínima de 3.000 km.
Francia (por libre)²	<u>No</u> .	<u>No</u> .	Permiso en vigor durante los últimos 5 años.	Señalizado. Seguro específico. Retrovisores dobles. Doble mando.	<u>Sí</u> : menor velocidad máxima. Los ayuntamientos pueden prohibir la circulación de candidatos por libre por determinadas zonas.	<u>No</u> .
Bélgica (M36)³	<u>Sí</u> : el candidato y el acompañante deben participar en una sesión de formación previa.	<u>Sí</u> : el candidato y el acompañante deben participar en una sesión de formación previa.	Permiso con antigüedad mínima de 8 años. En vigor durante los últimos 3 años.	Señalizado. Retrovisores dobles.	<u>Sí</u> : prohibido circular de noche en día festivo y sus vísperas. En el vehículo no puede haber pasajeros distintos de los acompañantes designados.	<u>Sí</u> : duración mínima de 3 meses y máxima de 36 meses. Distancia mínima de 1.500 km.
Reino Unido	<u>No</u> .	<u>No</u> .	Mayor de 21 años. Permiso en vigor durante los últimos 3 años.	Señalizado. Seguro específico.	<u>Sí</u> : no está permitido circular por autopistas.	<u>No</u> .
Irlanda	<u>Sí</u> : se deben realizar 12 h de formación práctica en cualquier momento antes del examen.	<u>No</u> .	Permiso en vigor durante los últimos 2 años.	Señalizado. Seguro específico.	<u>Sí</u> : no está permitido circular por autopistas.	<u>Sí</u> : duración mínima de 6 meses.

Tabla 3 (cont.). Comparación internacional de los requisitos para la conducción acompañada.

País	Formación obligatoria en autoescuela del candidato	Formación obligatoria en autoescuela del acompañante	Requisitos del acompañante	Requisitos del vehículo	Restricciones a la circulación	Duración/distancia mínimos obligatorios
Italia	<u>Sí</u> : se deben realizar 6 h de formación mínima obligatoria (trayectos especiales).	<u>No</u> .	Menor de 65 años. Permiso con antigüedad mínima de 10 años.	Señalizado.	<u>Sí</u> : menor velocidad máxima. Si hay pasajeros en el vehículo no se puede circular por autopista, carretera interurbana o de noche.	<u>Sí</u> : duración mínima de 1 mes.
Portugal	<u>Sí</u> : se debe realizar toda la formación obligatoria. Una parte debe realizarse previamente.	<u>Sí</u> : debe completar un módulo de formación de 7 h.	Permiso con antigüedad mínima de 10 años. Sin condenas por infracciones graves durante los últimos 5 años. Debe contratar un seguro de responsabilidad civil específico.	Señalizado.	<u>Sí</u> : no está permitido circular por autopistas. No está permitido llevar pasajeros.	<u>No*</u> : es obligatorio que el candidato realice la misma formación obligatoria que sin conducción acompañada (500 km con un profesor de autoescuela autorizado).
Suecia	<u>No*</u> : antes del examen debe realizar una formación obligatoria sobre riesgos de 7 h.	<u>Sí</u> : debe completar un curso introductorio de 3 h.	Mayor de 24 años. Permiso con antigüedad mínima de 5 años. En vigor durante los últimos 3 años.	Señalizado.	<u>No</u> .	<u>No</u> .

Fuente: elaboración propia. Notas: ¹ El permiso L17 de Austria se basa en la adquisición de experiencia a través de la conducción acompañada y permite adelantar la edad de obtención del permiso de conducir a los 17 años. ² En Francia existen varias modalidades de obtención del permiso de conducir que permiten practicar con un acompañante. Está previsto que los candidatos escojan una modalidad de formación al inicio del proceso de obtención del permiso. ³ En Bélgica existen varias modalidades de obtención del permiso de conducir. El permiso "M36" se basa en la conducción acompañada.

El contenido de las dos tablas anteriores muestra que las reglas relativas al procedimiento de obtención del permiso de conducir y la enseñanza de la conducción varían significativamente entre países.

En algunos países está previsto que la formación, tanto teórica como práctica, tenga lugar principalmente a través de una autoescuela autorizada, como en Alemania, Austria o Portugal. En la mayoría de los países considerados, no obstante, está permitida la preparación por libre, al menos en parte⁹⁰. Con la excepción de Reino Unido y la modalidad de preparación por libre en Francia, en todos estos países es obligatoria algún tipo de formación reglada en algún momento del proceso de obtención del permiso de conducir.

En el caso de la **preparación de las pruebas teóricas**, en Alemania, Austria y Portugal el contenido de la formación está regulado y existe la obligación de recibir clases teóricas en una autoescuela autorizada. En estos países, además, está previsto que la enseñanza teórica se realice de manera presencial con carácter general (al menos una parte de la formación obligatoria). Por el contrario, en la mayoría de los países considerados la preparación del examen teórico es libre y los conocimientos de los candidatos se garantizan a través del examen. Además, en algunos países es obligatoria la realización de algún tipo de formación teórica sobre materias específicas (formación previa en primeros auxilios en Alemania y Austria, formación general sobre seguridad vial en Francia, formación sobre riesgos en Suecia).

Con respecto a la **formación práctica**, en Alemania, Austria, Irlanda, Italia y Portugal todo o parte de su contenido se encuentra regulado, y es obligatorio un número mínimo de clases prácticas en una autoescuela autorizada o con un profesor de conducción profesional⁹¹. No obstante, en todos los países considerados, con la excepción de Alemania⁹², es posible también la práctica de la conducción en presencia de un tutor no profesional con anterioridad a la obtención del permiso definitivo. De los países analizados, únicamente Bélgica (permiso 18M) permite que una parte del aprendizaje se realice de manera autónoma, sin necesidad de acompañantes en el vehículo (ver Anexo I).

⁹⁰ Otros países que no han sido objeto de análisis en profundidad también cuentan con regulaciones que permiten la conducción acompañada durante la fase de aprendizaje, como Estados Unidos, Canadá, Noruega, Finlandia, Australia o Nueva Zelanda.

⁹¹ En Suecia existe una formación práctica (y teórica) obligatoria sobre riesgos de 7 horas de duración en total, que debe realizarse en un centro autorizado.

⁹² En el caso de Alemania no es posible la conducción acompañada previa a la obtención del permiso de conducir, pero existe el permiso "BF17", que permite conducir un vehículo de la clase B a partir de los 17 años, con la condición de que hasta los 18 años solo se puede conducir en presencia de un acompañante informal designado a tal efecto.

Mientras que en algunos países la **conducción acompañada** se concibe como una fase de aprendizaje complementaria a la formación reglada en una autoescuela (Austria, Irlanda, Italia, Portugal), en otros (Reino Unido, Suecia) es posible la preparación independiente. En Bélgica y Francia la enseñanza de la conducción se organiza alrededor de varios modelos de aprendizaje, entre los que se puede elegir, y que permiten la preparación a través de una autoescuela autorizada, la preparación libre con un acompañante (sin acompañante en el caso del permiso 18M de Bélgica), o una combinación de ambas.

Por lo demás, aunque esté permitida la práctica de la conducción a través de sistemas de conducción acompañada, es habitual que existan ciertas restricciones sobre este tipo de formación. Las más habituales consisten en el establecimiento de distancias o duraciones mínimas (Austria, AAC en Francia, Bélgica, Irlanda, Italia), cuyo objetivo es que los candidatos adquieran la máxima experiencia posible con anterioridad a la obtención del permiso definitivo. En esta línea, en algunos países (Alemania, Austria, Francia) la edad mínima para comenzar la práctica de la conducción se reduce en caso de optar por modalidades de aprendizaje mediante conducción acompañada. En Francia y Bélgica, además, la práctica mediante conducción acompañada debe estructurarse siguiendo guías elaboradas por las autoridades (el *livret d'apprentissage* en Francia o el *Roadbook* en Bélgica⁹³) (ver Anexo I).

Los requisitos que se exigen a los acompañantes son similares en la mayoría de los países, y suelen consistir en edad mínima (en Italia también existe una edad máxima), antigüedad mínima en el permiso de conducir y ausencia de sanciones por infracciones de tráfico. Asimismo, es habitual que existan restricciones a la circulación durante la conducción acompañada (tipo de vía, horas o días determinados, otros acompañantes en el vehículo).

Por último, en la mayoría de los países considerados existen **periodos probatorios** tras la obtención del permiso de conducir, sujetos a restricciones especiales o a sanciones mayores en caso de infracciones de tráfico. En Austria y en Bélgica (región de Flandes) es obligatoria la realización de una formación complementaria tras la obtención del permiso, mientras que en Francia y Reino Unido existen programas similares de carácter voluntario.

3.6.2. Habilitaciones profesionales para la enseñanza de la conducción

Con independencia de su obligatoriedad o no, en la mayoría de los países de nuestro entorno existe un sistema formal de aprendizaje de la conducción mediante la enseñanza impartida por instructores profesionales, cuya finalidad

⁹³ En Reino Unido existen formularios de seguimiento voluntario. En Austria, Francia (AAC y conducción supervisada), Bélgica, Portugal y Suecia es obligatorio que el acompañante designado reciba una formación previa.

es la preparación de las pruebas para la obtención del permiso de conducir. En muchos países la enseñanza profesional de la conducción es una profesión regulada, en el sentido de que la legislación condiciona su ejercicio a la posesión de determinadas cualificaciones profesionales. Los requisitos que deben cumplir los profesores de conducción para poder ejercer como tales no se encuentran armonizados por la legislación comunitaria.

Para la comparación de este apartado se ha tomado como referencia la información contenida en la Base de Datos sobre Profesiones Reguladas ([REGPROF](#)), elaborada por la Comisión Europea a partir de aportaciones de los Estados miembros de la UE⁹⁴. La información contenida en REGPROF se basa en las definiciones de la Directiva 2005/36/CE⁹⁵, por lo que los países deben clasificar el nivel de cualificación exigido para el ejercicio de las distintas profesiones en términos de categorías homogéneas y comparables entre sí⁹⁶.

El art. 11 de la Directiva 2005/36/CE contiene 5 niveles de cualificación a efectos del reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales. De menor a mayor exigencia pueden distinguirse⁹⁷: i) certificados de competencia ([ATT](#), por sus siglas en inglés); ii) certificados que sancionan un ciclo de estudios secundarios ([SEC](#)); iii) títulos que sancionan un ciclo de estudios de nivel post-secundario ([DSE](#)); iv) títulos que sancionan una formación de nivel post-secundario con más de 3 años de duración ([PS3](#)); v) títulos que sancionan una formación de nivel post-secundario con una duración mayor a 4 años ([PS4](#)).

De acuerdo con la información obtenida de REGPROF, se observa que en la mayoría de los países europeos la enseñanza profesional de la conducción es una actividad regulada. En concreto, en 30 países (todos los países incluidos en REGPROF salvo Letonia y Lituania) la actividad de “profesor de conducción” es una profesión regulada sujeta a requisitos de acceso de algún tipo. La Figura 1 resume los niveles de cualificación exigidos por los diferentes países.

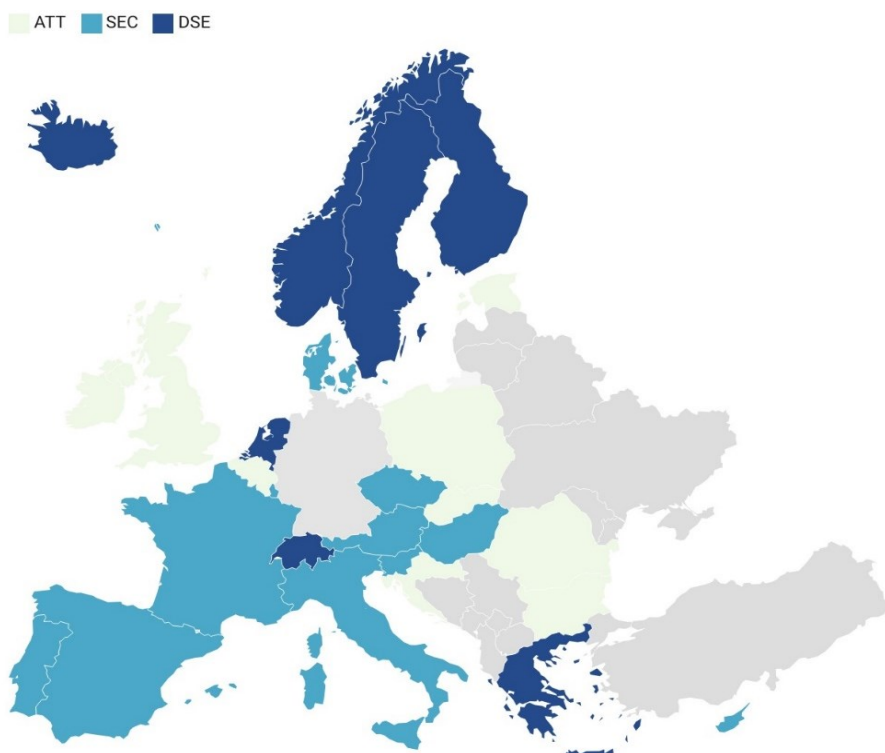
⁹⁴ La base de datos sobre profesiones reguladas incluye información sobre las profesiones cubiertas por la [Directiva 2005/36/CE](#), relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales. Además de los países de la UE, también participan los países del Espacio Económico Europeo, Reino Unido y Suiza. Los países son responsables de la veracidad y actualización de la información.

⁹⁵ [Directiva 2005/36/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.

⁹⁶ Porque se emplean para la aplicación de las reglas relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales obtenidas en un país distinto del país de establecimiento del trabajador. Los países están obligados con carácter general a reconocer las habilitaciones profesionales para profesiones equivalentes obtenidas en un país distinto, siempre y cuando su obtención exija un nivel de cualificación similar al que esté previsto en el país de destino (en las condiciones previstas en el art. 13 de la Directiva 2005/36/CE).

⁹⁷ Las definiciones exactas se recogen en el artículo 11 de la Directiva 2005/36/CE.

Figura 1. Cualificación exigida a los profesores de autoescuela en países europeos



Fuente: elaboración propia a partir de REGPROF. Nota: se ha hecho un análisis basado en los “nombres genéricos” que emplea REGPROF para clasificar las profesiones reguladas. Para la elaboración de esta comparación se han consultado las categorías profesionales relacionadas con la conducción profesional y la formación vial: “Driving instructor”, “Driving school owner/manager/assistant manager”, “Driving test examiner”, “Road haulier”, “Road passenger carrier”, “Bus driver”, “Road transport manager”, y “Road transport drivers not classified elsewhere”. Para elaborar la comparación se ha tenido en cuenta el contenido de la información suministrada por los países, en casos de discrepancia con el “nombre genérico” indicado.

Existen diferencias en los niveles de cualificación exigidos para ejercer como profesor de conducción⁹⁸. Los niveles de cualificación más habituales consisten en certificados de competencia (ATT, 10 países) o certificados de estudios secundarios (SEC, 11 países, incluyendo a España). Ningún país exige cualificación correspondiente a títulos de educación superior de más de 3 años de duración (PS3 o PS4). En la mayoría de los países se requiere haber alcanzado un nivel educativo mínimo dentro del sistema general de educación

⁹⁸ Alemania indica que aplica el régimen de reconocimiento automático basado en la experiencia profesional, por lo que no señala el nivel de cualificación a efectos del art. 11 de la Directiva 2005/36/CE. No obstante, indica que el proceso de habilitación profesional de los profesores de conducción comprende una formación de 12 meses, que incluye un curso y la superación de un examen, así como un periodo de prácticas obligatorias en una autoescuela. Liechtenstein tampoco indica el nivel de cualificación en términos del art. 11, pero señala que la habilitación profesional se obtiene mediante la superación de un ciclo de formación profesional de 880 horas, que incluye prácticas y la superación de un examen.

(p.ej. en España es necesario poseer un título de Educación Secundaria Obligatoria o equivalente para la obtención de un certificado de aptitud de profesor de formación vial). No obstante, en algunos países no se exige⁹⁹.

En la mayoría de los países se requiere realizar una formación concreta, aunque en algunos es suficiente con la superación de un examen¹⁰⁰. En los países en los que sí se exige una formación específica, su duración es muy variable, aunque suele estar comprendida entre las 200 y las 600 horas (menos de un año). Los países con requisitos más exigentes son Grecia, Suecia y Noruega, en los que la formación obligatoria supera las 1.000 horas y se prolonga durante más de un año¹⁰¹. Aproximadamente la mitad de los países exigen la realización de prácticas obligatorias de algún tipo¹⁰². En la mayor parte es necesaria además la superación de alguna prueba realizada por la administración. Generalmente las pruebas consisten en exámenes teóricos sobre legislación vial y pedagogía, así como exámenes prácticos relacionados con las habilidades de conducción y la aptitud para la enseñanza¹⁰³. Finalmente, en la mayoría de los países europeos (20, sin incluir a España) se requiere formación continua o pruebas periódicas de control para mantener la vigencia de la autorización de ejercicio.

También se ha revisado la profesión de “director de autoescuela”. En este caso, de los 32 países que suministran información a REGPROF, únicamente en 13 (incluyendo a España)¹⁰⁴ es una profesión regulada. Entre los requisitos de acceso es habitual la obligación de contar con la habilitación para ser profesor de autoescuela¹⁰⁵. Algunos países exigen también una experiencia mínima¹⁰⁶.

⁹⁹ Así, en Reino Unido, Irlanda, Dinamarca o Malta, según la Comisión Europea (2017).

¹⁰⁰ En Reino Unido, Irlanda, Países Bajos, Malta o Chipre, según la Comisión Europea (2017).

¹⁰¹ Según la Comisión Europea (2017). En Noruega la formación básica para ejercer como profesor de conducción tiene 3.360 horas de duración, y en combinación con algunos módulos adicionales (p.ej. relacionados con la gestión de una autoescuela) es posible obtener un nivel educativo equivalente al de un grado universitario o incluso a un postgrado.

¹⁰² 12 países, incluido España. 16 países indican que no es obligatorio hacer prácticas, mientras que Hungría y Noruega no proporcionan información.

¹⁰³ Según la Comisión Europea (2017) que, además, destaca que en algunos países (Italia, Bulgaria, Letonia, Lituania, y también España) no existe una evaluación práctica de las capacidades para la enseñanza mientras que sí se evalúan las habilidades de conducción.

¹⁰⁴ Austria, Bélgica, Croacia, República Checa, Finlandia, Francia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España y Suecia.

¹⁰⁵ 12 países lo indican expresamente: Austria, Bélgica, Croacia, República Checa, Finlandia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España y Suecia. Francia eliminó este requisito en 2011.

¹⁰⁶ Lo indican expresamente Austria, Luxemburgo, Portugal, Eslovaquia y Eslovenia.

4. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA

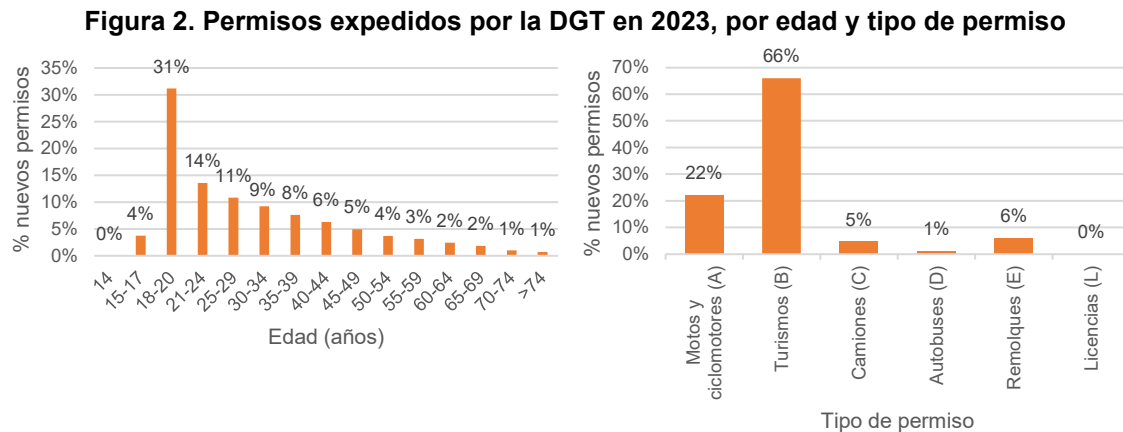
Los servicios de formación para conductores tienen gran relevancia para el desarrollo personal y profesional de los ciudadanos. Un 58% de la población española posee algún permiso o licencia de conducción, cifra que asciende al 79% para la población entre 25 y 64 años¹⁰⁷. Igualmente, tiene gran importancia como vía de acceso a numerosas profesiones y para el transporte de viajeros y mercancías, al formar al personal conductor esencial para estas actividades¹⁰⁸.

Este apartado analiza la demanda, la oferta y la situación competitiva de la formación vial y las distintas actividades que la componen, siguiendo la clasificación de actividades establecida por el regulador. La información procede tanto de fuentes públicas como de acceso restringido, incluyendo un requerimiento de información realizado a la DGT (más detalle en el Anexo II).

4.1. La formación para la obtención de permisos de conducir

4.1.1. La demanda

La información disponible sugiere que la mayor parte de la demanda consiste en personas jóvenes que desean obtener el permiso B (ver Figura 2). Ambos segmentos representan en torno a dos tercios de los permisos expedidos (el 68% de las personas que obtienen un permiso tiene entre 15 y 34 años, y el 66% de los permisos expedidos son de la clase B). En conjunto, el 52% de los permisos expedidos en 2023 fueron permisos B para personas entre 15 y 34 años.



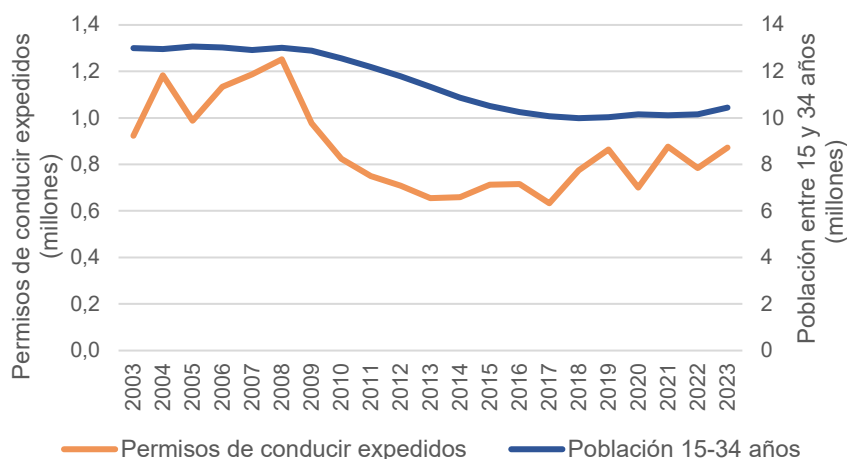
Fuente: elaboración propia a partir de la DGT (Anuario Estadístico General 2023).

¹⁰⁷ Según el censo de conductores 2023 (DGT) y Censo Anual de Población 2021-2023 (INE).

¹⁰⁸ Las asociaciones del sector apuntan a la falta de personal conductor en España. Igualmente, en el informe sobre necesidades del mercado de trabajo de Adecco (2024), “Transporte y almacenamiento” fue el sector con mayor número de ofertas de trabajo de difícil cobertura en 2023 (20,3%). Dentro de estas, “conductores de vehículos para el transporte urbano o por carretera” fue lo más difícil de cubrir (17,2% de las ofertas).

La demanda se ha reducido en los últimos años, de forma especialmente intensa tras la Gran Recesión de 2008, recuperándose ligeramente a partir del año 2015, pero sin alcanzar los niveles previos (ver Figura 3).

Figura 3. Permisos expedidos y de la población entre 15 y 34 años entre 2003 y 2023



Fuente: elaboración propia a partir de información de la DGT y del INE. Nota: Los datos de población entre 15 y 34 años de 2021, 2022 y 2023 proceden del Censo anual de población 2021-2023 del INE. Los datos anteriores se han computado a partir de las tasas de crecimiento de la población de este segmento de edad de la Estadística del Padrón Continuo.

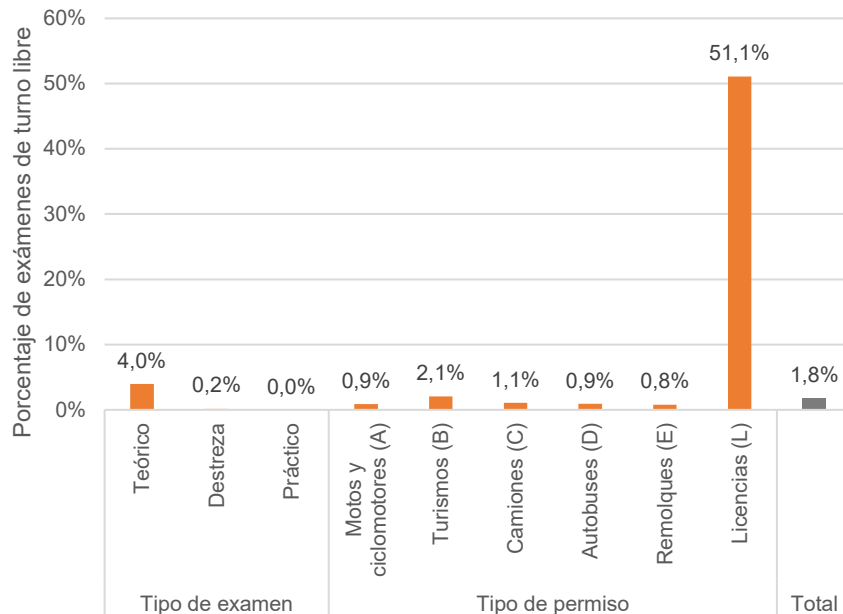
Una causa del descenso de la demanda es la caída de la natalidad y de la población entre 15 y 34 años. También han desaparecido otros factores que impulsaron la demanda en los años 80 y 90, como la incorporación de la mujer al mercado laboral, que fomentaba el ingreso en el censo de conductores de mujeres en tramos de edad más avanzados (Rodero Jiménez & Rojas Montoya, 2013). Otro factor es la menor preferencia por el vehículo en propiedad de los jóvenes, entre otras cosas, por el aumento de opciones de movilidad personal¹⁰⁹.

Por último, la demanda de permisos de conducir no equivale a la demanda de servicios de formación de las autoescuelas, puesto que en España existe la posibilidad de presentarse por libre a los exámenes. Sin embargo, esto último es excepcional. De los más de 2,5 millones de exámenes realizados por la DGT en 2023, en un 98% el alumno procedía de una autoescuela. La Figura 4 indica que

¹⁰⁹ Una encuesta de McKinsey (2023) entre 4.000 personas de Alemania, Francia y Reino Unido revela que las personas de más de 45 años hacen un mayor uso habitual del vehículo privado (un 77% lo usa más de 4 veces por semana) en comparación con los de menos de 30 (42%) o de entre 30 y 45 años (49%). Las personas de 45 años o menos hacen mayor uso de alternativas de transporte que no requieren un permiso de conducir, como el taxi o VTC, vehículos de movilidad personal y de uso compartido o el transporte público.

resulta más habitual que los alumnos se presenten por libre a los exámenes teóricos frente a los exámenes de destreza o prácticos. Es más común la preparación por libre en el ámbito de las licencias (en particular la de vehículos agrícolas, en las que un 51,1% de los exámenes corresponden a alumnos del turno libre) y, en mucha menor medida, en el permiso B (2,1% del total).

Figura 4. Porcentaje de exámenes de turno libre por tipo de examen y de permiso, 2023



Fuente: elaboración propia a partir de información de la DGT. El Anexo II ofrece un mayor detalle sobre los exámenes realizados según el tipo de examen, alumno y permiso.

4.1.2. La oferta: las autoescuelas

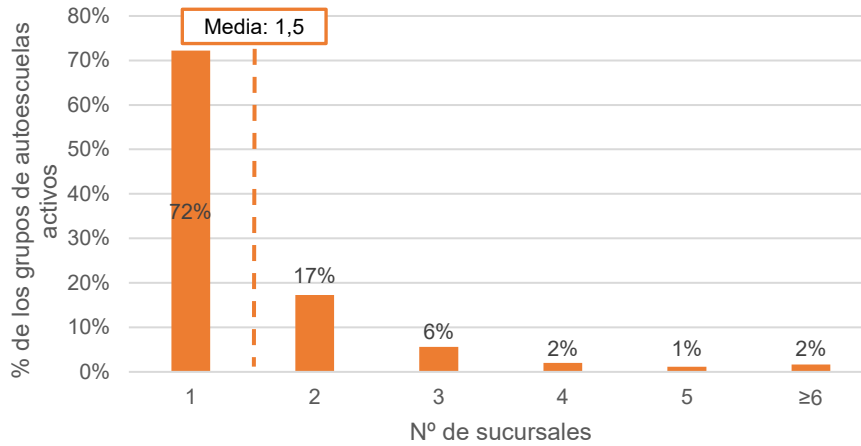
En 2023 existían 4.771 autoescuelas activas en España, con 7.173 sucursales¹¹⁰. Esto arroja un promedio estatal de 1,5 sucursales por autoescuela, lo que sugiere que se trata de un sector con un elevado grado de **atomización**. Este resultado se mantiene si se analizan los grupos empresariales de autoescuelas (4.654 grupos activos en 2023)¹¹¹. La Figura 5 siguiente muestra el histograma del número de grupos de autoescuelas según su cantidad de sucursales. La mayor

¹¹⁰ Según el Registro de Centros de Formación de Conductores, en 2023 existían 5.175 autoescuelas registradas en España, con 7.986 sucursales. Sin embargo, no todas ellas se encuentran activas, por lo que el análisis del presente apartado únicamente contempla a las autoescuelas que presentaron algún alumno a examen en el año o periodo de referencia.

¹¹¹ Para definir los **grupos empresariales** se ha utilizado la información sobre los titulares de la autoescuela provista por la DGT y la información sobre accionistas de las empresas titulares de autoescuela procedente de SABI (más detalle en el Anexo II).

parte tienen una única sucursal (un 72% del total). La distribución es descendente, de forma que solo un 5% de los grupos tiene más de 3 sucursales.

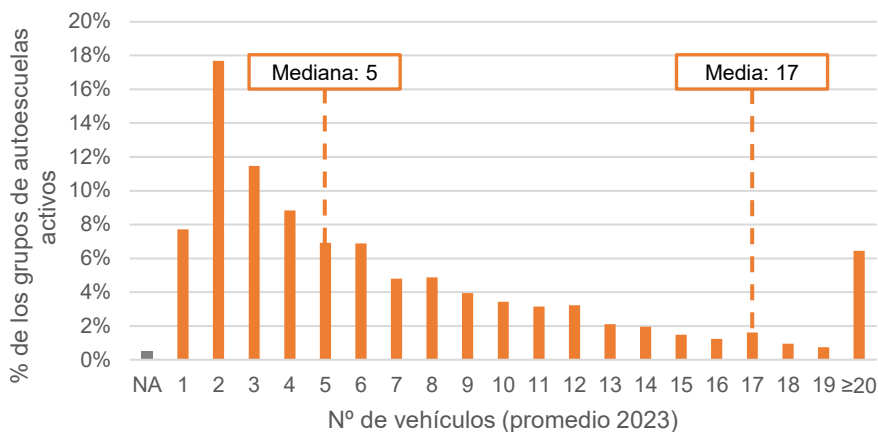
Figura 5. Distribución de grupos de autoescuelas por número de sucursales, 2023



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI.

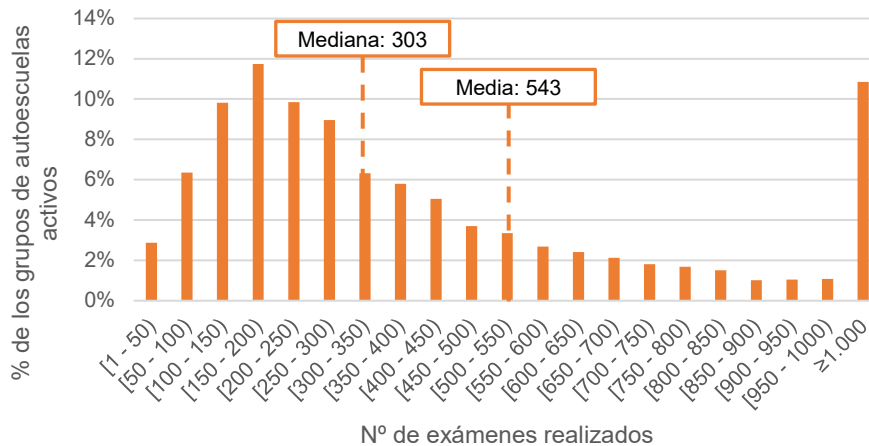
En promedio, los grupos de autoescuelas contaban con 17 vehículos en 2023 y atendieron 543 exámenes. Sin embargo, la distribución se encuentra sesgada (ver Figuras 6 y 7). De esta manera, el 50% de los grupos tiene 5 vehículos o menos y atiende menos de 300 exámenes anuales.

Figura 6. Distribución del total de autoescuelas en 2023, por número de vehículos



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI.

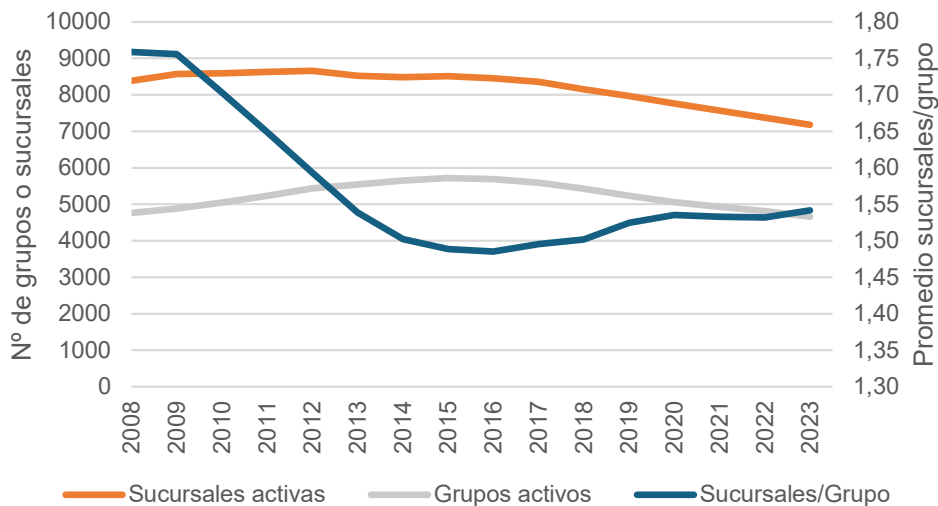
Figura 7. Distribución del total de autoescuelas en 2023, por número de exámenes



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI.

La Figura 8 muestra que el sector registró una ligera expansión en el **número de autoescuelas activas** hasta el año 2015, seguida de una importante consolidación tanto del número de grupos como de sucursales. En total, el número de sucursales por autoescuela se ha reducido desde un promedio de 1,76 en 2008 a 1,54 en 2023.

Figura 8. Evolución del número de autoescuelas y sucursales activas

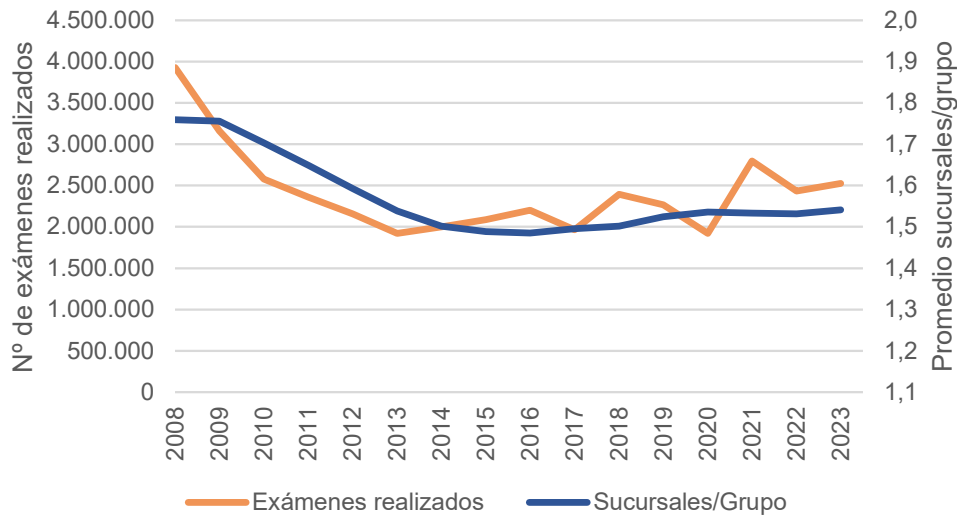


Fuente: elaboración propia con la información de la DGT.

Esta reducción podría responder a una adaptación del sector a la caída en la demanda de exámenes registrada desde el año 2008. Así, la Figura 9 muestra que el número medio de sucursales por autoescuela sigue una tendencia

paralela a los exámenes realizados, lo que sugiere que las autoescuelas han respondido a la caída de la demanda principalmente con una reducción en el número de sucursales abiertas y, en menor medida, con el cierre de la escuela.

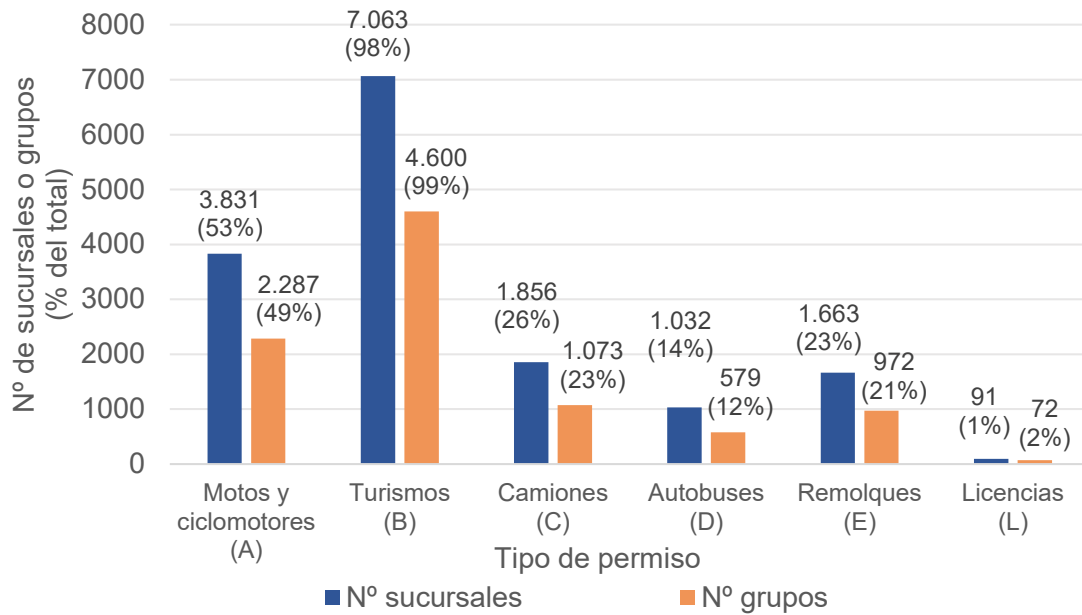
Figura 9. Número de sucursales por grupo de autoescuelas y exámenes realizados



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT.

Si se tiene en cuenta el **tipo de demanda atendida**, la mayor parte de las autoescuelas forman a alumnos que desean obtener un permiso para un vehículo ligero. Como se puede ver en la Figura 10, un 98% de los grupos de autoescuelas (un 99% de las sucursales) presentaron alumnos a exámenes para los permisos tipo B en 2023, y en torno a la mitad (49% de los grupos y 53% de las sucursales) presentaron alumnos a exámenes para permisos tipo A. El número de grupos que formó alumnos para permisos C y D fue mucho más reducido, representando un 23% y un 12% del total, respectivamente (o un 26% y un 14% del total de las sucursales). En total, un 76% de los grupos de autoescuelas examinaron exclusivamente a alumnos de permisos de vehículos ligeros, frente a un 23% de ligeros y pesados (en el caso de las sucursales, fueron el 73% y el 26%, respectivamente). Solo un 1% de los grupos y de las sucursales estaba especializado exclusivamente en permisos de transporte pesado y agrícola (Tabla 4).

Figura 10. Número de grupos de autoescuelas y sucursales, en 2023, por tipo de permiso



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI. Nota: Clasificación de los permisos de la DGT según el tipo de vehículo: permiso A (A1, A2, AM, AML, LCC), permiso B, permiso C (C, C1), permiso D (D, D1), permiso E (B96, B+E, C+E, C1+E, D+E) y permiso L (LCM, LVA). Ver Anexo III para una tabla descriptiva de los distintos permisos y su clasificación.

Tabla 4. Especialización de los grupos de autoescuelas por categoría de vehículo, 2023

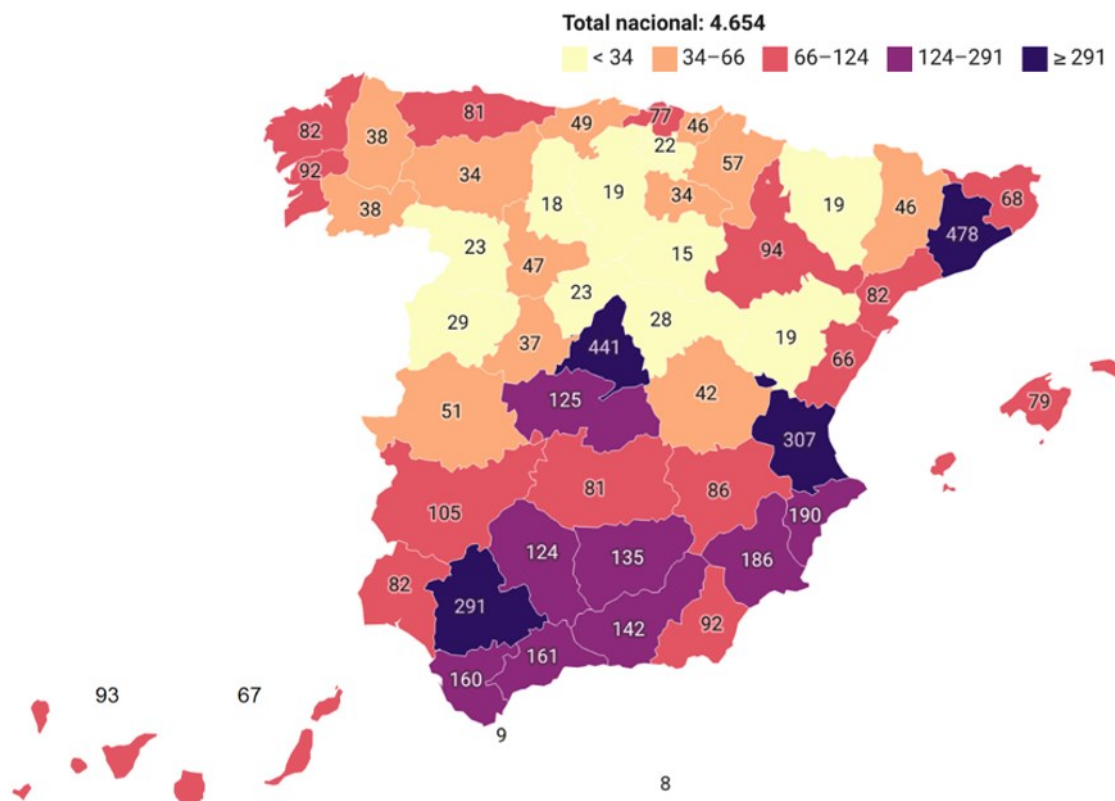
Categoría de vehículo	Esp. vehículos ligeros	Esp. vehículos pesados/agrícolas	No especializados
Nº de grupos (% del total)	3.534 (76%)	38 (1%)	1.082 (23%)
Nº de sucursales (% del total)	5.226 (73%)	57 (1%)	1.890 (26%)

Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI. Nota: Clasificación propia de los permisos de la DGT según el tipo de vehículo entre permisos para vehículos ligeros (A, A1, A2, AM, AML, LCC, B, B96, B+E y LCM), y para transporte pesado y agrícola (C, C1, C+E, C1+E, D, D1, D+E y LVA). Ver Anexo III para una tabla descriptiva de los permisos y su clasificación.

La Figura 11 siguiente muestra la **distribución geográfica** de los grupos de autoescuelas en las provincias españolas, como el número de grupos de autoescuela con al menos una sucursal en cada provincia. En este sentido, destaca la mayor presencia de grupos diferentes en los principales núcleos

urbanos, el arco mediterráneo y el sur, siendo más escasos en las zonas rurales, especialmente en la mitad norte de la Península¹¹².

Figura 11. Distribución del número de grupos de autoescuelas activos en 2023, por provincia

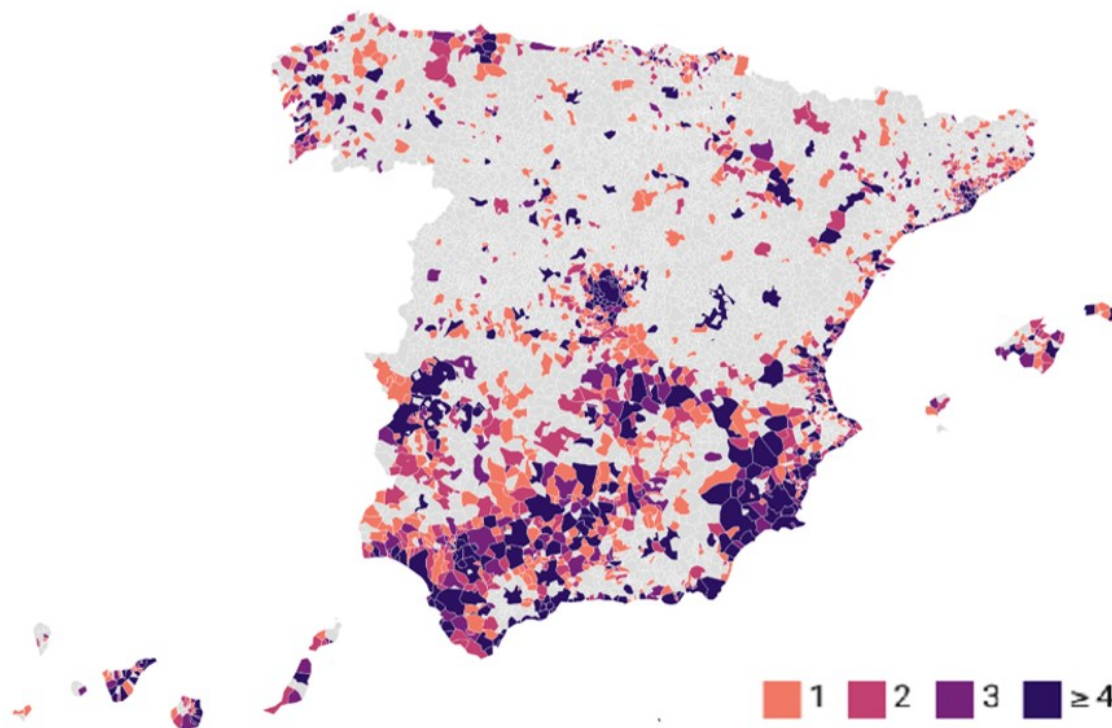


Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI. Nota: la Figura refleja el número de grupos de autoescuela con al menos una sucursal en cada provincia. El total nacional refleja el número total de grupos de autoescuelas existentes en España, y es superior a la suma de los datos provinciales porque es posible la presencia de un mismo grupo en varias provincias.

La siguiente Figura muestra el detalle del número de grupos activos en cada municipio. En 2023, 1.745 municipios presentaban al menos una autoescuela, lo que supone una reducción desde 1.982 municipios en 2008. Destaca el elevado número de municipios sin sucursales activas (6.387 municipios, indicados en gris), especialmente en las zonas más despobladas del centro y norte peninsular.

¹¹² La Tabla 11 del Anexo IV recoge la distribución provincial de las sucursales, con resultados similares.

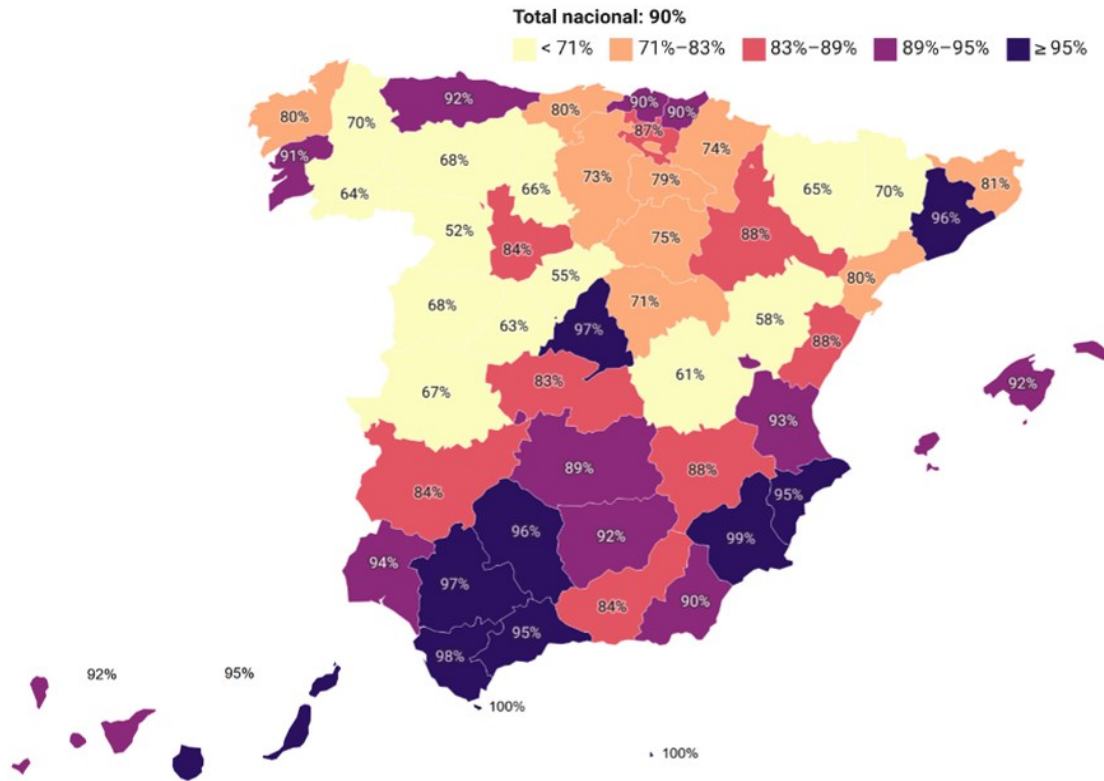
Figura 12. Número de grupos de autoescuelas activos en los municipios españoles, 2023



Fuente: elaboración propia con información de la DGT y SABI.

En cuanto a la **accesibilidad** del servicio, en términos del porcentaje de población con una autoescuela en su municipio, asciende al 90% a nivel nacional. La Figura 13 muestra el detalle por provincia. De nuevo, la accesibilidad es superior en las provincias más pobladas, el arco mediterráneo y el sur peninsular (máximo del 99% en Murcia), e inferior en provincias de Castilla y León, Aragón o Galicia (mínimo del 52% en Zamora). La falta de accesibilidad del servicio puede tener una especial incidencia en los municipios de menor población, que en promedio tienen una menor renta y una mayor dependencia del vehículo privado como medio de transporte, por situarse en entornos rurales.

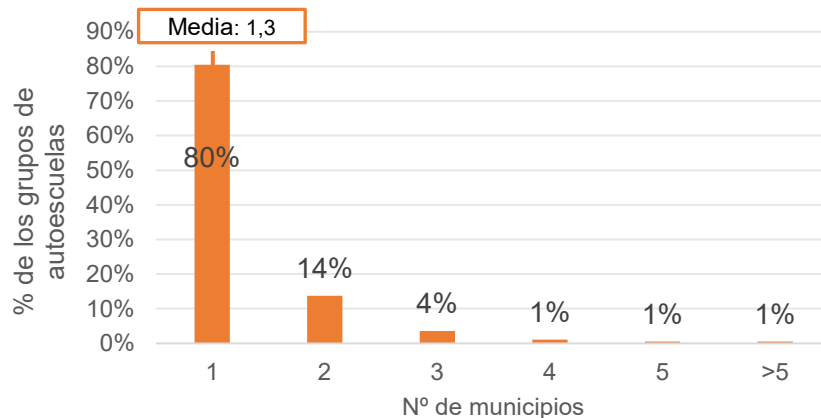
Figura 13. Porcentaje de población con al menos una autoescuela en su mismo municipio en 2023, por provincia



Fuente: elaboración propia con información de la DGT e INE.

El sector muestra una elevada **fragmentación geográfica**. La información disponible para 2023 sugiere que la mayor parte de los grupos de autoescuelas (un 80%) están presentes en un único municipio, ya sea con una única sucursal o con varias (ver Figura 14), mientras que solo un 6% de los grupos están presentes en más de 2 municipios.

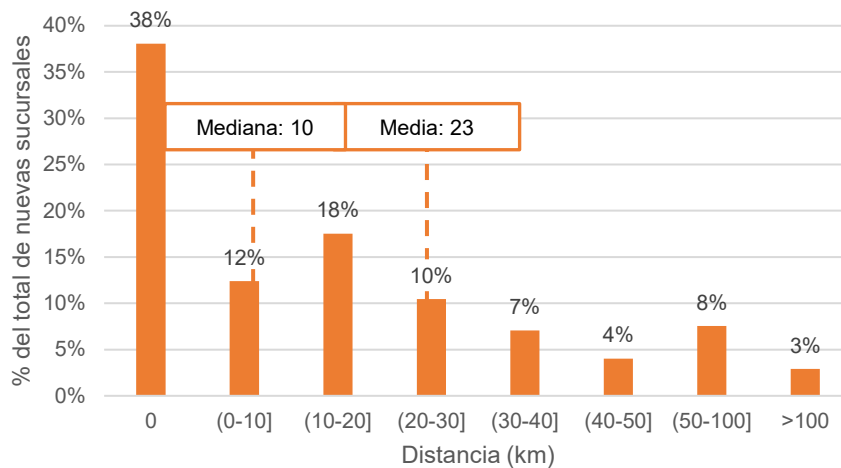
Figura 14. Grupos de autoescuelas por número de municipios en los que operan, 2023



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI.

Otro elemento que refleja la fragmentación geográfica del sector son las **dinámicas de apertura de nuevas sucursales** de los grupos empresariales. Así, de las 8.051 nuevas sucursales que se abrieron entre 2008 y 2023, un 38% se ubicó en el mismo municipio en el que tenía la sede su matriz (ver Figura 15), mientras que el 89% de las nuevas sucursales se ubicó en localidades a 50 km o menos del municipio de su matriz. En promedio, las nuevas sucursales se ubicaron en municipios a 23 kilómetros de la localidad de su matriz.

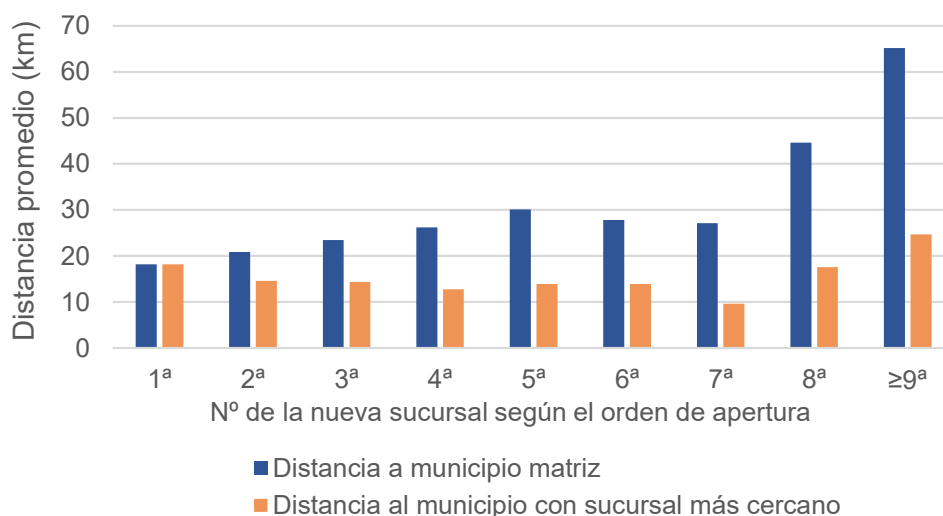
Figura 15. Distancia entre el municipio de la matriz y el de las nuevas sucursales abiertas entre 2008 y 2023



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI. Nota: Se considera matriz a la primera sucursal del grupo por fecha de alta en el Registro de Escuelas Particulares de la DGT. En caso de concurrencia de fechas, se toma la sucursal con mayor número de exámenes realizados en ese año. Los datos reflejan la distribución del total de nuevas sucursales según la distancia entre sus municipios y el municipio de la matriz (más información en el Anexo II).

Si se tiene en cuenta el orden de apertura de la sucursal, la distancia promedio entre los municipios de las nuevas sucursales respecto al municipio de la matriz se mantiene entre 20 y 30 km para los grupos de entre 2 y 8 sucursales, o de entre 10 y 20 kilómetros si tomamos como referencia el municipio más cercano con una sucursal existente del mismo grupo (ver Figura 16). Solo los mayores grupos, a partir de la novena sucursal (sin contar la matriz), se expanden a municipios situados a más de 60 km del municipio de la matriz, aunque a una distancia promedio de 20-30 km del municipio de la sucursal más cercana. La importancia de la cercanía de las sucursales ya instaladas sobre la decisión de apertura refleja el carácter local del mercado (más detalle en Anexo IV).

Figura 16. Distancia promedio entre el municipio de las nuevas sucursales y el de la matriz o de la sucursal más cercana, entre 2008 y 2023, por orden de apertura de sucursal



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI. Nota: Se considera matriz a la primera sucursal abierta del grupo. En caso de concurrencia de fechas de alta, se toma la sucursal con mayor número de exámenes en ese año. La Figura muestra la distancia promedio entre el municipio de las nuevas sucursales abiertas entre 2008 y 2023, y el municipio de su matriz (azul) o el municipio más cercano con una sucursal del mismo grupo (naranja), en función del orden de apertura de la nueva sucursal en relación con el resto de sucursales del grupo.

4.1.3. La estructura empresarial y situación competitiva del sector

Este apartado analiza la **concentración** del sector de las autoescuelas a partir del Índice Herfindahl-Hirschman (en adelante HHI, por sus siglas en inglés)¹¹³.

Para calcular el índice HHI, es necesario determinar el ámbito geográfico de interés. A este respecto, el apartado anterior mostraba que el 72% de los grupos de autoescuelas tiene una única sucursal (Figura 5), mientras que el 80% está presente en un único municipio (Figura 14). Por el lado de la demanda, la cercanía al domicilio es uno de los determinantes de la elección de autoescuela. Conjuntamente, estos factores apuntan al carácter local de la actividad.

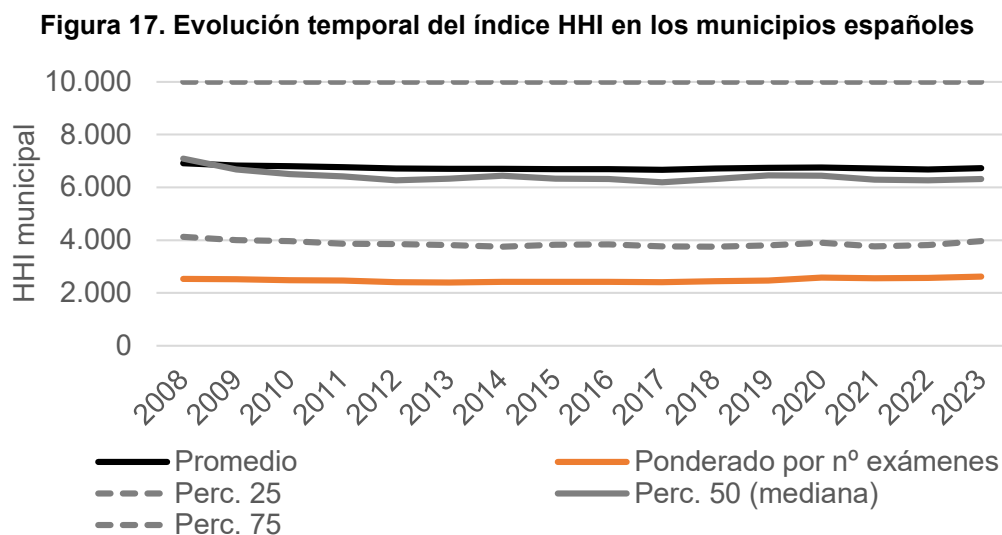
¹¹³ El índice HHI es una medida habitualmente utilizada para analizar el grado de concentración de un mercado. Se calcula sumando las cuotas de mercado de cada empresa, elevadas al cuadrado, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$HHI = \sum_{i=1}^N s_i^2$$

Donde s_i es la cuota de la empresa i , y N el número total de empresas en el mercado. El índice puede tomar cualquier valor entre 0 (nula concentración) y 10.000 (monopolio).

Por tanto, se han calculado los índices HHI a nivel de municipio, utilizando la información sobre la ubicación de las sucursales proporcionada por la DGT¹¹⁴. Las cuotas municipales se han calculado a partir del número total de exámenes de todos los permisos realizados por cada grupo en cada municipio, sobre el total de exámenes realizados en el municipio correspondiente. El resto del análisis del apartado toma como referencia este índice HHI municipal calculado a partir del número de exámenes.

La Figura 17 siguiente muestra la **evolución agregada de los índices HHI municipales**. El HHI promedio de todos los municipios de España es elevado y se ha mantenido estable en el tiempo, en el entorno de los 7.000 puntos (6.731 en 2023). Un 75% de los 2.235 municipios españoles que han tenido autoescuelas entre 2008 y 2023 presenta índices de concentración superiores a los 4.000 puntos, y al menos un 25% tenían un solo operador (índice de 10.000 puntos). Sin embargo, los municipios con mayor demanda presentan índices HHI notablemente inferiores, por lo que el índice promedio ponderado por el número de exámenes del municipio es de alrededor de 2.500 puntos (2.617 en 2023).

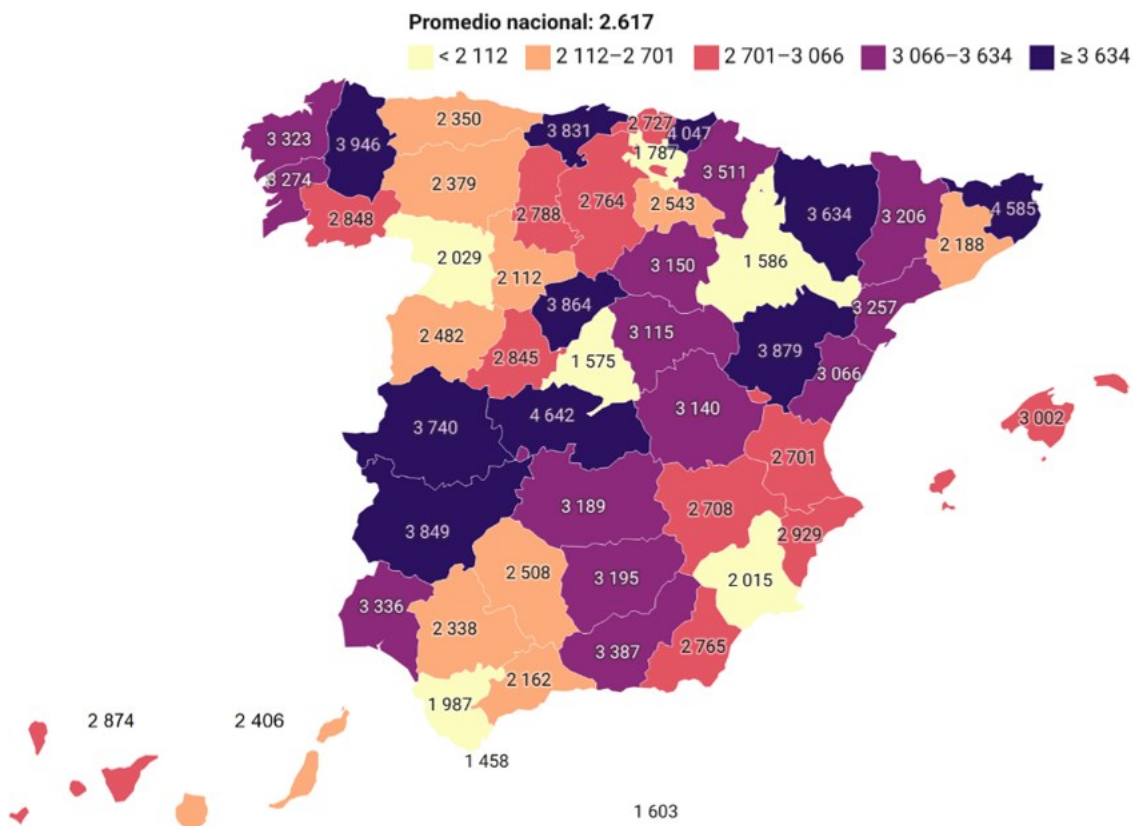


Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI. Nota: HHI municipal calculado a partir del número de exámenes anuales realizados por cada grupo en cada municipio.

El siguiente mapa recoge el índice **HHI municipal promedio de las provincias españolas**, ponderado según el número de exámenes de cada municipio. Esta Figura revela una gran heterogeneidad entre provincias, con índices que oscilan entre 1.458 en el caso de Ceuta, y 4.642 para Toledo.

¹¹⁴ Este índice puede tomarse como un indicador para aproximar de forma indicaria, imperfecta y agregada el nivel de concentración en los mercados, puesto que se basa exclusivamente en la proximidad geográfica y no incluye otros factores como el tipo de permiso.

Figura 18. Índice HHI municipal promedio de las provincias españolas en 2023, ponderado según el número de exámenes de cada municipio

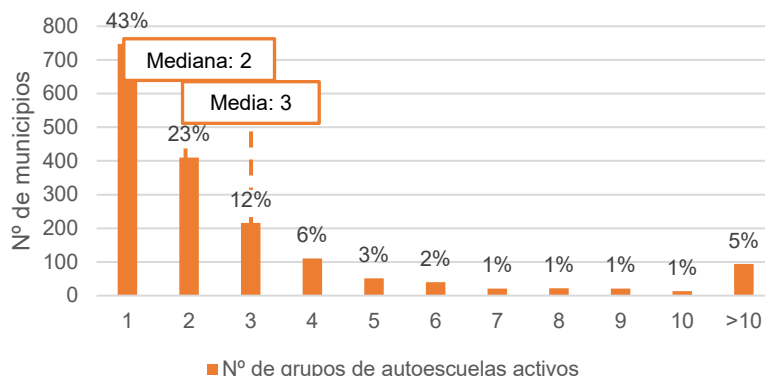


Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI. Nota: HHI municipal calculado a partir del número de exámenes realizados por cada grupo en 2023. HHI provincial calculado como el promedio de los índices HHI de los municipios de la provincia, ponderado por el peso de cada municipio sobre el total de exámenes realizados en la provincia.

Un análisis más detallado del índice de concentración local revela la existencia de un gran número de municipios en los que existe un único grupo de autoescuelas activo. Este asciende al 43% de los 1.745 municipios que contaban con una autoescuela en 2023 (ver Figura 19). Uno de los principales factores que explica esto es el reducido tamaño de estos municipios¹¹⁵.

¹¹⁵ El índice HHI municipal guarda una relación negativa con la población entre 15 y 34 años presente en el municipio. Todos los municipios con un HHI de 10.000 tienen una población en esta franja de edad inferior a los 10.000 habitantes (véase Anexo IV).

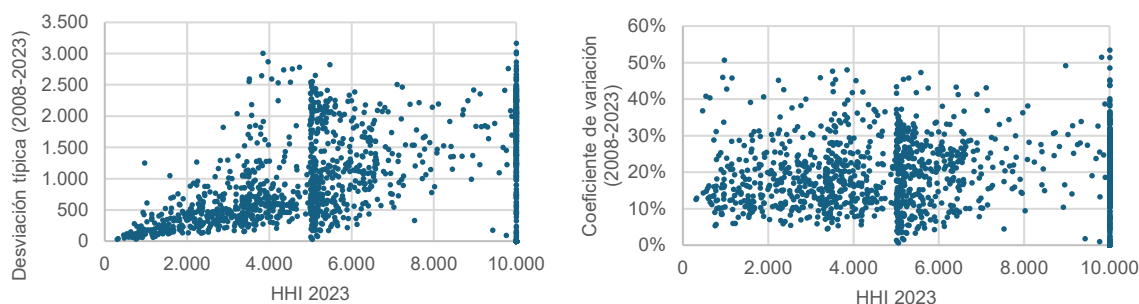
Figura 19. Distribución de los municipios españoles con autoescuela en 2023, según el número de grupos de autoescuelas activos



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI.

Por último, es posible analizar la **evolución de los HHI municipales** entre 2008 y 2023, hasta su estado actual. La siguiente Figura muestra la relación entre el índice HHI de cada municipio en 2023 y su estabilidad entre 2008 y 2023, recogida por la desviación típica (figura de la izquierda) y el coeficiente de variación del índice HHI de cada municipio entre 2008 y 2023¹¹⁶ (derecha).

Figura 20. Variación de los índices HHI municipales entre 2008 y 2023, y relación con el HHI de 2023, por municipio



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI. Nota: HHI municipal calculado a partir del número de exámenes realizados por cada grupo en cada municipio en 2023. La desviación típica de cada municipio se ha calculado a partir de los valores anuales del HHI municipal entre 2008 y 2023. El coeficiente de variación se define como la ratio entre la desviación típica del HHI entre 2008 y 2023 y su valor medio en este periodo.

¹¹⁶ En estadística, la desviación típica es una medida de dispersión de un conjunto de datos en relación con su valor medio. En el ámbito de competencia, existe una relación negativa entre el índice HHI y el número de operadores en el mercado, de manera que un índice HHI más alto puede conllevar una desviación típica mayor (el impacto sobre el HHI de la entrada o salida de nuevos operadores es mayor cuanto menor sea el número inicial de empresas). Siguiendo la metodología propuesta por la OCDE (2021), para medir la volatilidad de la concentración se ha calculado también el coeficiente de variación, que divide la desviación típica entre la media, de forma que se obtiene una medida de dispersión relativa.

La Figura anterior muestra una serie de patrones destacables. En primer lugar, los municipios con mayor índice de concentración en 2023 suelen tener también una mayor variabilidad (desviación típica) del índice entre 2008 y 2023, ilustrada por la relación positiva en el gráfico de la izquierda. Esta relación positiva desaparece al considerar el coeficiente de variación del índice (figura de la derecha). La ausencia de una relación negativa en ambas figuras sugiere que los municipios más concentrados no son más estables que los menos concentrados, lo que es positivo desde un punto de vista de la competencia.

En segundo lugar, ambas figuras presentan una importante concentración de municipios en torno a los valores de 5.000, que puede corresponderse con un mercado con dos operadores con un reparto igualitario del mercado, y de 10.000, que es un monopolio¹¹⁷. La dispersión de los valores en el eje de ordenadas (eje vertical) refleja que la situación competitiva en muchos de estos municipios ha cambiado entre 2008 y 2023, produciéndose entradas o salidas significativas de operadores. Algunos municipios presentan una desviación típica reducida, reflejando que las condiciones han sido muy estables a lo largo de los años.

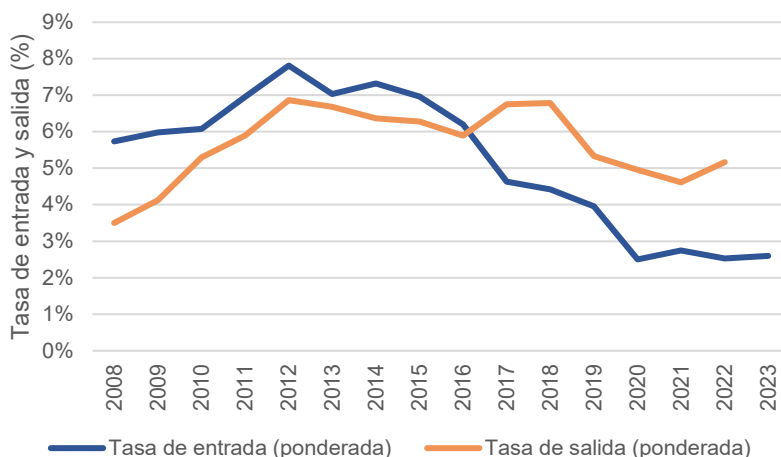
Por último, se ha analizado la dirección de la variación del HHI municipal entre 2008 y 2023, para el subconjunto de municipios que han tenido al menos una autoescuela en ambas fechas (1.645). El análisis revela que la mayor parte de los municipios registraron un índice HHI igual (28%) o superior (38%) al de 2008, mientras que un 34% presentaron un HHI inferior. Además, la totalidad de los municipios en los que el índice HHI se mantuvo constante tenían un único operador (más detalle en el Anexo IV).

Otro de los indicadores que permite caracterizar la competencia en el mercado es la **tasa de entrada y salida de los operadores**¹¹⁸. Como se observa en la Figura 21, tanto la tasa de entrada como la tasa de salida promedio no han sobrepasado el 8% entre 2008 y 2023. Desde el año 2017 el sector ha mostrado un menor dinamismo, con una reducción del número de grupos, causada por una caída de la tasa de entrada hasta el 3%, y una estabilización de la tasa de salida en torno al 5%.

¹¹⁷ Solo un 4% de los municipios con un HHI de 5.000 puntos o superior en 2023 presentaba más de dos grupos de autoescuelas activos.

¹¹⁸ Siguiendo la metodología de la OCDE, la tasa de entrada se calcula como el número de nuevos grupos de autoescuelas en un municipio sobre el número total de grupos de autoescuelas en ese municipio. La tasa de salida se calcula como el número de grupos de autoescuelas salientes sobre el total de grupos de autoescuelas en un municipio. La tasa de rotación se define como la suma de ambas (OCDE, 2021).

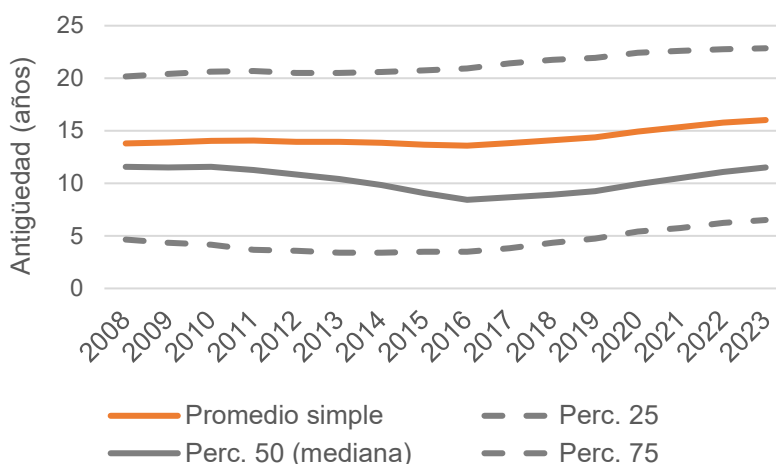
Figura 21. Evolución de las tasas de entrada y salida de grupos de autoescuelas en los municipios españoles entre 2008 y 2023



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI. Nota: La Figura muestra el promedio de las tasas de entrada y salida de grupos en los municipios españoles en cada año, ponderado por el número de exámenes realizados en cada municipio.

Un último indicador del grado de madurez del mercado de autoescuelas es el incremento de la **antigüedad media de las sucursales**. Esta ha aumentado desde algo menos de 14 años en 2008, hasta 16 años y medio en 2023 (Figura 22). Este aumento se ha registrado en todos los tramos de la distribución, de manera que en 2023 la mitad de las sucursales tenía al menos 11 años y medio.

Figura 22. Evolución de la antigüedad media de las sucursales entre 2008 y 2023



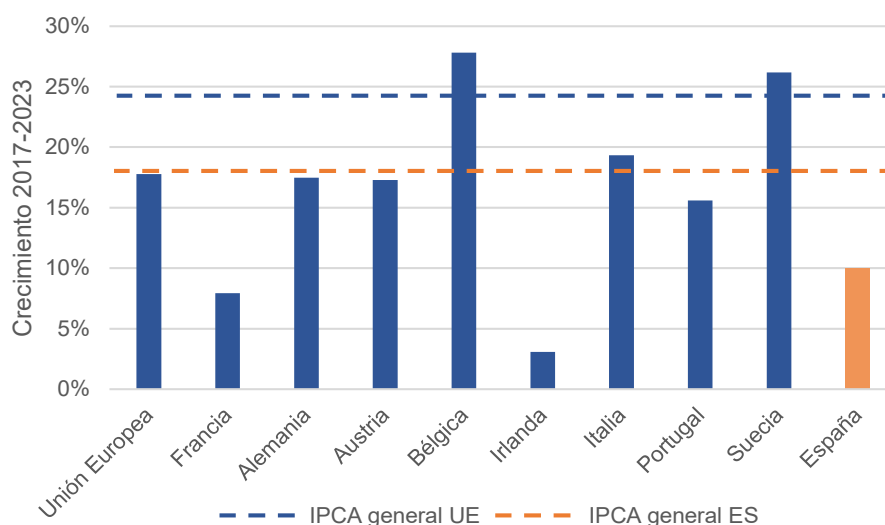
Fuente: elaboración propia con la información de la DGT. Nota: El dato de antigüedad de 2023 se ha calculado a 30 de septiembre de 2023 (último dato disponible).

En conclusión, el sector de las autoescuelas se halla atomizado y fragmentado geográficamente. La mayor parte de los grupos tiene una única sucursal o está presente en un único municipio. Reviste un marcado carácter local, donde incluso los grupos que abren nuevas sucursales lo hacen mayoritariamente en el municipio de partida u otro cercano. A su vez, se trata de un mercado maduro, con una antigüedad creciente de las empresas instaladas y una reducción de las tasas de entrada y salida en los últimos años. Por último, los índices de concentración son estables, y un gran número de municipios tiene un monopolio.

4.1.4. Los servicios de las autoescuelas: precios, eficiencia y calidad

Con respecto a los **precios**, la información pública disponible procede del IPC armonizado. Este índice de precios se encuentra armonizado a nivel de la UE y contiene una subclase que recoge la evolución de los precios de los servicios de las autoescuelas, exámenes de conducción y de las estaciones de ITV¹¹⁹. Como muestra la Figura 23, con la información de Eurostat, España es uno de los países europeos en los que menos han aumentado los precios de esta categoría desde 2017, en un 10%, solo superado por Irlanda (3%) y Francia (8%).

Figura 23. Evolución del IPC armonizado de autoescuelas e ITV entre 2017 y 2023



Fuente: elaboración propia con la información de Eurostat.

A nivel nacional, en 2019 la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) realizó un estudio de las tarifas que aplican las autoescuelas para el permiso B

¹¹⁹ La subclase 7243 “Autoescuelas, exámenes de conducción, permisos de conducción e ITV”.

en España¹²⁰. Normalmente las autoescuelas exigen el pago inicial de una matrícula (que puede o no incluir algún lote de servicios, materiales de enseñanza o un número de clases teóricas y/o prácticas), y posteriormente cobran por la formación teórica y práctica (suelen ofrecer bonos, que permiten adquirir un número de clases por un precio unitario menor). Es habitual que incluyan el coste de los trámites frente a la DGT en el precio de sus servicios.

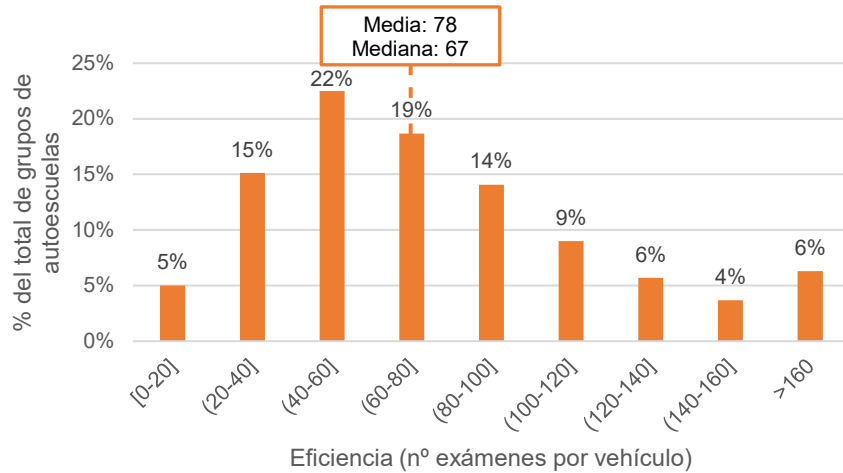
Según la OCU, el precio final es muy variable según lugar y número de clases. En 2019, el gasto medio fue 665€ para un alumno que recibe 15 clases prácticas de 45 minutos y aprueba teórico y práctico a la primera, ascendiendo a 1.482€ para 35 clases prácticas y renovación de las tasas de examen en una ocasión.

Otra variable de interés es la **eficiencia**. En este sentido, la eficiencia técnica se suele definir como la capacidad de una empresa para maximizar su producción minimizando la cantidad de factores productivos utilizados. La información disponible permite analizar la capacidad de los grupos de autoescuelas de atender una mayor cantidad de exámenes totales (como indicador de su número de alumnos) utilizando una menor cantidad de los dos factores productivos observados: el número de vehículos y el número de locales. La falta de información disponible (véase Anexo II para más detalle) impide realizar un análisis de mayor profundidad que tenga en cuenta la eficiencia en el empleo de otros factores productivos (por ejemplo, el personal) o la eficiencia económica por ahorro de costes.

Las figuras siguientes muestran la distribución de la eficiencia estimada de los grupos de autoescuelas en 2023, aproximada en función del número de exámenes realizados ese año por vehículo adscrito (Figura 24) o por número de sucursales del grupo (Figura 25). Las Figuras muestran que la distribución está sesgada a la derecha en ambos casos, con una media de 78 exámenes por vehículo y 319 exámenes por sucursal.

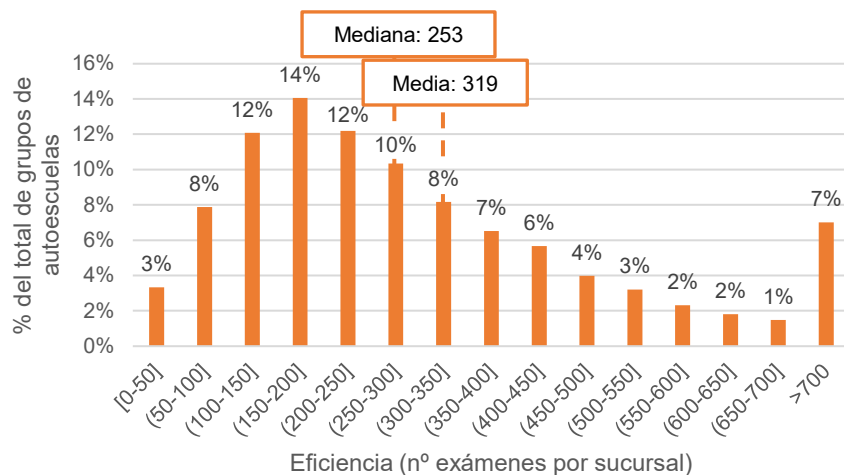
¹²⁰ El estudio empleó una muestra de 394 autoescuelas de 33 ciudades españolas (OCU, 2019). Las conclusiones del estudio pueden consultarse en el siguiente [enlace](#).

Figura 24. Distribución de los grupos de autoescuelas, según su eficiencia en términos de vehículos



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI.

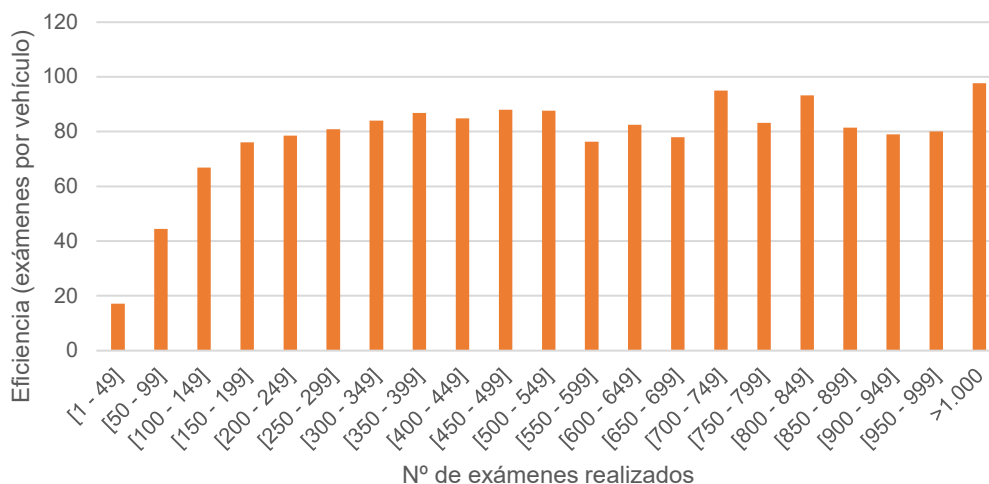
Figura 25. Distribución de los grupos de autoescuelas, según su eficiencia en términos de sucursales



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI.

Resulta de interés analizar cómo varía la utilización de factores productivos de las autoescuelas cuando cambia la escala de producción. Así, la Figura 26 muestra la estimación de la eficiencia media de los grupos de autoescuelas, medida en términos de exámenes por vehículo, en función del número de exámenes que realizaron en 2023.

Figura 26. Eficiencia, en términos de exámenes por vehículo, de los grupos de autoescuelas, según el nº de exámenes realizados en 2023

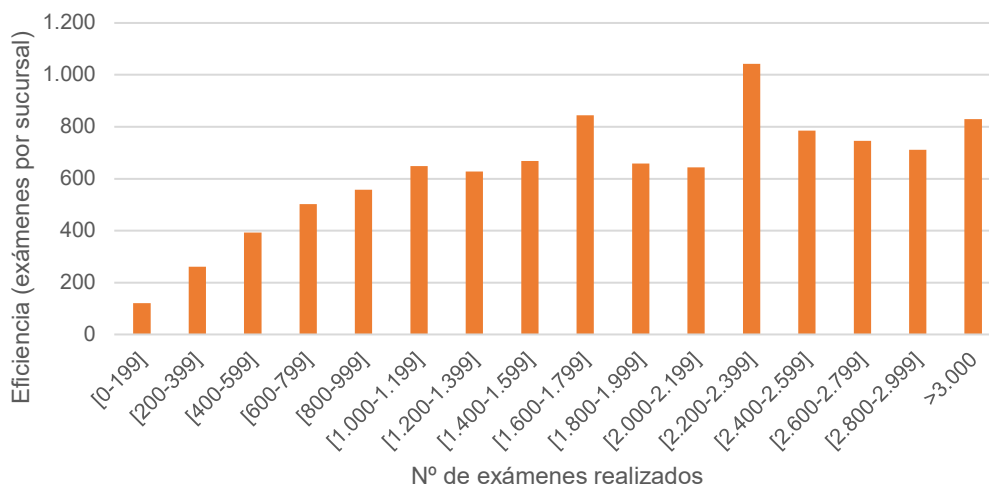


Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI.

La información parece sugerir que las autoescuelas con un mayor número de exámenes logran un mejor aprovechamiento medio de sus vehículos, en el sentido de que son capaces de realizar más exámenes por vehículo. Sin embargo, existe un límite, en torno a los 200 exámenes, a partir del cual el aprovechamiento medio se mantiene casi constante en torno a los 80 exámenes por vehículo. El aprovechamiento óptimo del vehículo parece encontrarse en este punto, de manera que la autoescuela contrata una mayor o menor cantidad de vehículos para mantener constante esta ratio frente a cambios en la demanda. Sin embargo, a la vista de la Figura 24, un 61% de los grupos de autoescuelas operan por debajo de este nivel de aprovechamiento óptimo, lo que sugiere que podrían beneficiarse de una mayor escala de la producción.

En el caso de los locales, la Figura 27 indica la eficiencia media de los grupos de autoescuelas, medida en términos de exámenes por sucursal en 2023. Así, el aprovechamiento medio del local parece aumentar hasta que la autoescuela alcanza el entorno de los 1.000 exámenes y, a partir de este límite, fluctúa en torno a los 800 exámenes por sucursal. Para analizar si existe un punto óptimo de aprovechamiento sería necesario realizar un análisis más detallado con información sobre el tamaño y capacidad de la sucursal, diferencias en los costes de los locales, o factores de demanda relacionados con su ubicación.

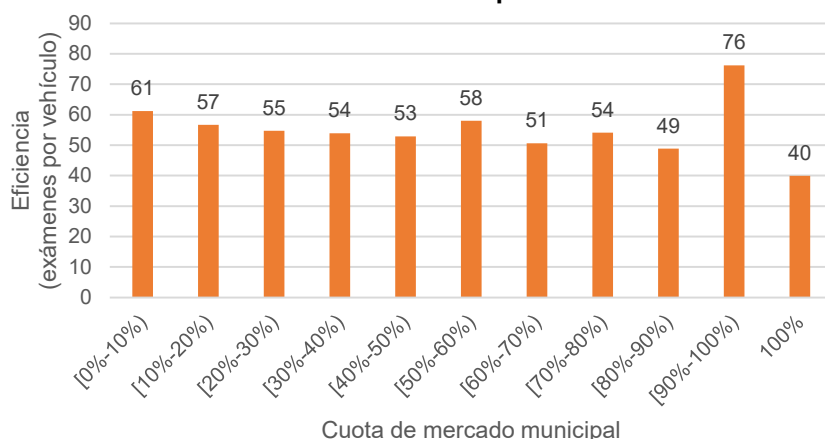
Figura 27. Eficiencia, en términos de exámenes por sucursal, de los grupos de autoescuelas, según el nº de exámenes realizados en 2023



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI.

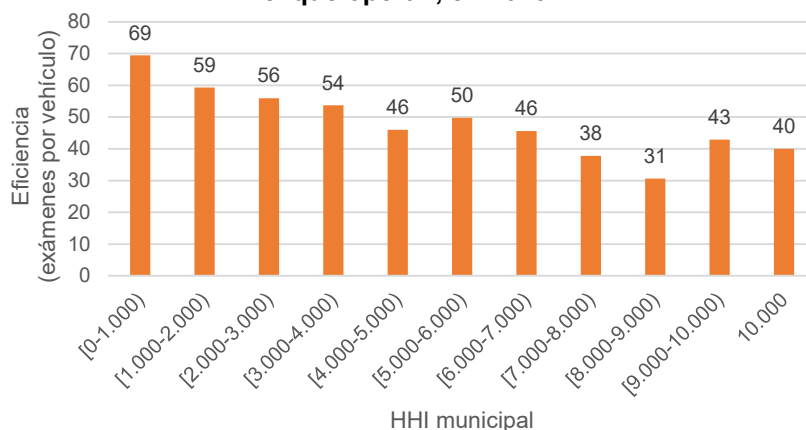
Un último aspecto de interés para el análisis de la eficiencia es su relación con la competencia en el mercado. A priori, un mercado más competitivo debería incentivar a las autoescuelas a ser más eficientes. Las Figuras 28 y 29 siguientes muestran la relación existente entre la eficiencia media de los grupos de autoescuelas, medida en términos de exámenes por vehículo, y distintos indicadores para aproximar el grado de competencia en el mercado, ya sea la cuota de mercado municipal del grupo correspondiente (Figura 28) o el índice HHI del municipio (Figura 29), medidos en términos de exámenes. Los resultados sugieren que podría existir una asociación negativa entre la eficiencia y los indicadores del poder de mercado, más intensa en el caso del índice HHI. No obstante, los municipios que presentan indicadores de concentración del mercado más elevados también suelen ser municipios pequeños, lo que también podría afectar negativamente a la capacidad de las autoescuelas para operar a una escala eficiente.

Figura 28. Eficiencia media de los grupos de autoescuelas en 2023, según su cuota de mercado municipal



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI.

Figura 29. Eficiencia media de los grupos de autoescuelas según el HHI del municipio en el que operan, en 2023



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI.

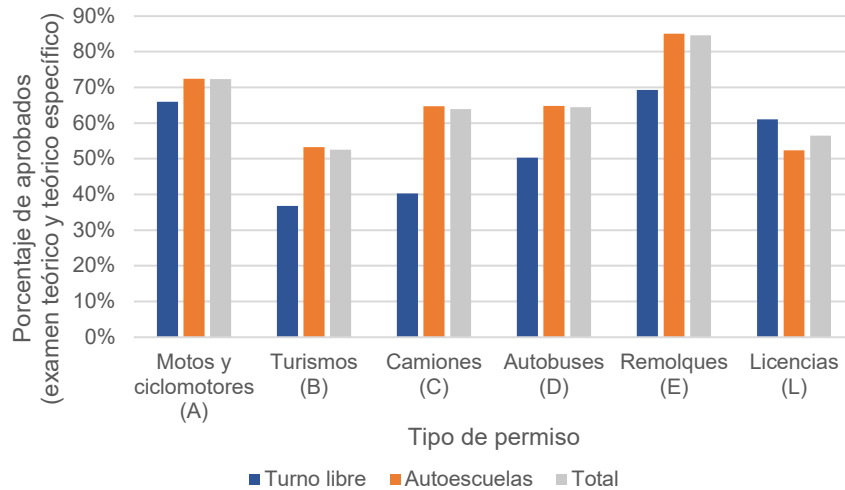
Un último aspecto de interés es la **calidad**. A falta de otros indicadores, la información disponible sobre los exámenes realizados por las autoescuelas permite aproximar la calidad de su formación a partir del porcentaje de aprobados de sus alumnos en los exámenes de la DGT.

La Figura 30 muestra el porcentaje de aptos de todos los exámenes teóricos y teóricos específicos realizados durante 2023, según el tipo de permiso y según si el alumno procede de una autoescuela o se presenta por libre¹²¹. En general, los resultados sugieren que la formación recibida en la autoescuela suele mejorar las posibilidades de superar las pruebas en todos los tipos de permiso, con la

¹²¹ La información relativa a las pruebas de destreza y al examen práctico no se ha analizado por carecer de una muestra suficientemente representativa de alumnos del turno libre. Ver Anexo II para mayor detalle del número de exámenes por tipo de prueba y de permiso.

excepción de las licencias de vehículos agrícolas (permiso L), que también son la única categoría de permiso para la que existe un porcentaje elevado de alumnos que se presentan por libre (ver Figura 4 más arriba).

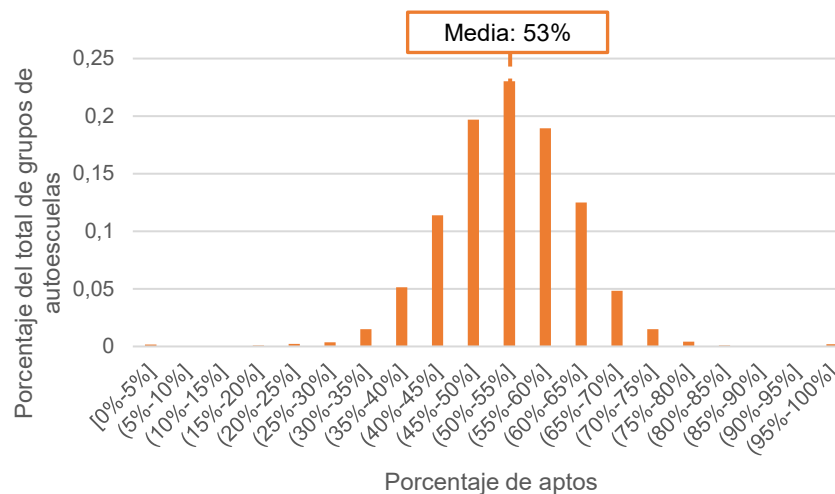
Figura 30. Porcentaje de aptos de los exámenes teóricos y teóricos específicos realizados en 2023, según la procedencia del alumno y tipo de permiso



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT.

Por otro lado, la Figura 31 siguiente muestra la distribución del número de grupos de autoescuelas según su porcentaje de aptos, lo que puede ser indicativo de la calidad de la formación. La distribución está centrada en torno a la media, del 53%, y presenta una desviación típica del 9%. Un 50% de los grupos de autoescuelas registraron un porcentaje de aptos superior a la media, encontrándose el 62% de los grupos entre un 45% y un 60% de aptos.

Figura 31. Distribución de los grupos de autoescuelas según porcentaje de aptos, 2023

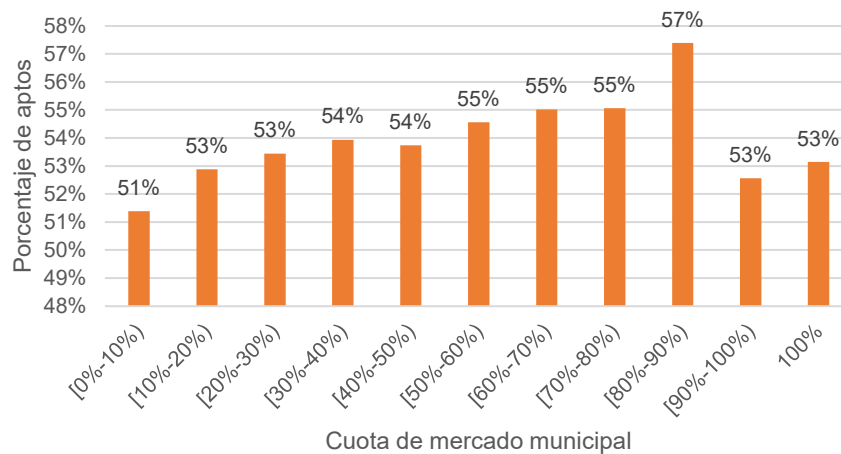


Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI.

Por último, es posible analizar la relación existente entre la calidad de los servicios de los grupos de autoescuelas y la situación competitiva del mercado, medida a través de la cuota de mercado de cada grupo (Figura 32) y el índice HHI del municipio en el que opera (Figura 33). La información disponible sugiere que los grupos de autoescuelas con mayor porcentaje de aptos en un municipio también tienen una cuota de mercado mayor en ese municipio. La calidad de la formación también estaría positivamente relacionada con el índice HHI. Así, las autoescuelas que ofrecen una mayor calidad podrían tener más éxito a la hora de atraer alumnos. A su vez, los grupos de mayor tamaño podrían tener más recursos para ofrecer una formación de calidad. Además, esta relación podría explicarse por diferencias en la dificultad de los exámenes entre los municipios de mayor y menor tamaño.

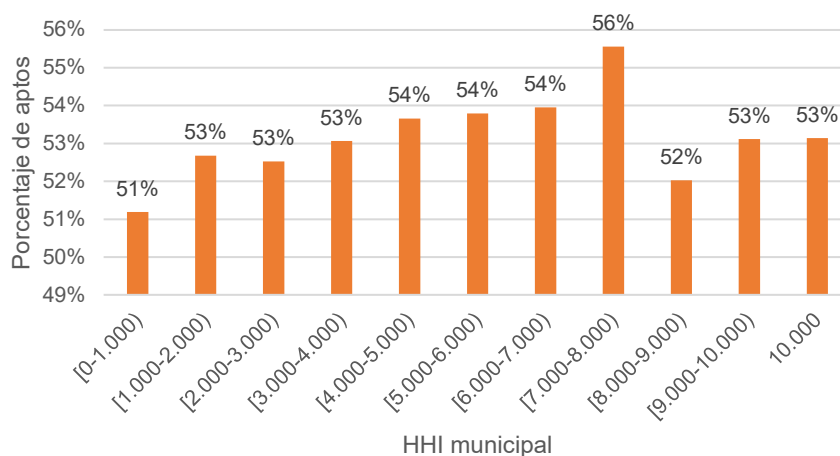
Finalmente, las autoescuelas con mayor poder de mercado (con cuotas de mercado superiores al 90%, o presentes en municipios con índices HHI superiores a 8.000 puntos) parecen tener un menor porcentaje de aptos en promedio. Sin embargo, la información detallada a nivel de grupo de autoescuelas que se presenta en el Anexo II muestra una elevada dispersión de la calidad de la formación en los municipios con un solo operador.

Figura 32. Porcentaje de aptos medio de los grupos de autoescuelas según su cuota de mercado en el municipio, en 2023



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI.

Figura 33. Porcentaje de aptos medio de los grupos de autoescuelas según el índice HHI del municipio en el que operan, en 2023



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI.

4.1.5. Las asociaciones de autoescuelas

A nivel nacional, la asociación sectorial más importante por implantación y número de socios es la Confederación Nacional de Autoescuelas, CNAE¹²². Esta asociación está integrada, a su vez, por 52 asociaciones provinciales¹²³. En ocasiones, estas asociaciones provinciales están integradas por, o gestionan a través de otros vínculos estatutarios, los intereses de asociaciones de los municipios o de las zonas de examen de la provincia¹²⁴. Además, existen otras asociaciones sectoriales de menor implantación.

Además de la representación de los intereses del sector, estas asociaciones suelen ofrecer a sus socios algunos de los siguientes servicios:

Gestión de los medios necesarios para prestar el servicio:

- Plataformas de empleo para autoescuelas y profesores.

¹²² La importancia de CNAE se refleja en el hecho de que es la única patronal que negocia los convenios colectivos del sector, con el 100% de la representatividad (ver [XXIII Convenio colectivo nacional de autoescuelas](#), y el [reciente acuerdo de creación](#) de la Comisión Negociadora del XXIV Convenio colectivo nacional del sector).

¹²³ Véase la [Asamblea General de CNAE](#). Alternativamente, véase la web de CNAE ([enlace](#)).

¹²⁴ Por ejemplo, la Junta Directiva de la FAB está formada por representantes de cada una de las zonas de exámenes existentes en la provincia (Barcelona, Mancomunidad de Sabadell y Terrassa, Vilafranca, Mataró, Granollers, Manresa y Vic).

- Algunas asociaciones gestionan los terrenos destinados a las prácticas de maniobra o destreza en circuito cerrado¹²⁵. El alquiler o adquisición y rehabilitación de estos terrenos puede suponer una inversión elevada para una autoescuela individual, que se diluye al repartirlo.
- Material didáctico digital e impreso y recursos para cursos online¹²⁶.

Asesoría o externalización de tareas administrativas: algunas asociaciones asesoran o prestan servicios de gestión laboral, fiscal o contable a los centros de formación¹²⁷. Por otro lado, también actúan de intermediarios para los trámites frente a la DGT o las autoridades autonómicas, como el alta o baja de sucursales, vehículos o profesores¹²⁸, la gestión de los cursos CAP¹²⁹, o la gestión de las solicitudes de examen de los alumnos¹³⁰.

4.2. La formación para la obtención del CAP

Según la información del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (MTMS)¹³¹, en septiembre de 2024 existían cerca de 750.000 tarjetas CAP en vigor en España, de las cuales un 60% habilitaban para el transporte profesional de mercancías, un 7% para el de viajeros y un 33% para ambos. El número de tarjetas CAP en vigor registró un importante descenso tras la pandemia y se ha estancado desde entonces (Figura 34).

¹²⁵ A modo de ejemplo, la FAB tenía en 2011 el derecho de uso de cinco terrenos provinciales de titularidad pública, en los municipios de Barcelona (Sot del Migdia), Mataró, Sabadell - Terrassa, Granollers y Vilafranca (ACCO, 2011). La Asociación Valenciana de Autoescuelas (AVAE) gestiona unas pistas de maniobras en Valencia a través de la empresa AVAE Escuela de Conductores S.L. (ver respectivamente los sitios web de [AVAE](#) y de la [Escuela de Conductores](#)). En la ciudad de Sevilla, la Asociación Provincial de Autoescuelas de Sevilla alquilaba y gestionaba el acceso a las pistas de Las Moreras, en base a un acuerdo con la Federación Andaluza de Transportes (CDCA, 2016).

¹²⁶ Véanse, por ejemplo, los sitios web de la [editorial de CNAE](#), su [tienda de productos informáticos](#), y los programas [Didacticar](#) y [Didacticap](#) para la formación teórica del permiso B y el CAP, respectivamente, la aplicación [eTestWeb](#) para la práctica del examen teórico, y la plataforma digital [Aula Virtual](#) para impartir formación a distancia.

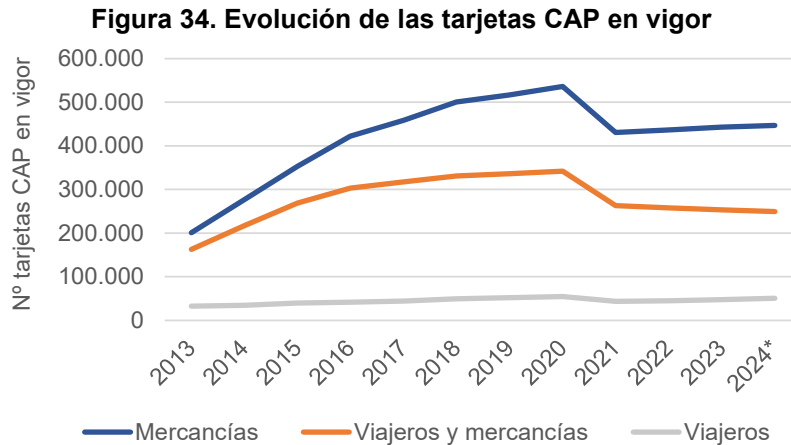
¹²⁷ Es el caso de la [Federación de Autoescuelas de Barcelona](#) (FAB), o la [Asociación Valenciana de Autoescuelas](#) (AVAE), por ejemplo.

¹²⁸ Trámites ofertados, por ejemplo, por las asociaciones provinciales de [Madrid](#) o [Barcelona](#).

¹²⁹ La Plataforma CAP ofertada por CNAE permite tramitar las autorizaciones de los cursos, su homologación y comunicación al MTMS ([enlace](#)).

¹³⁰ La CNAE ofrece su aplicación Pasarela, que está conectada con el sistema informático de la DGT, para la gestión de las solicitudes de examen.

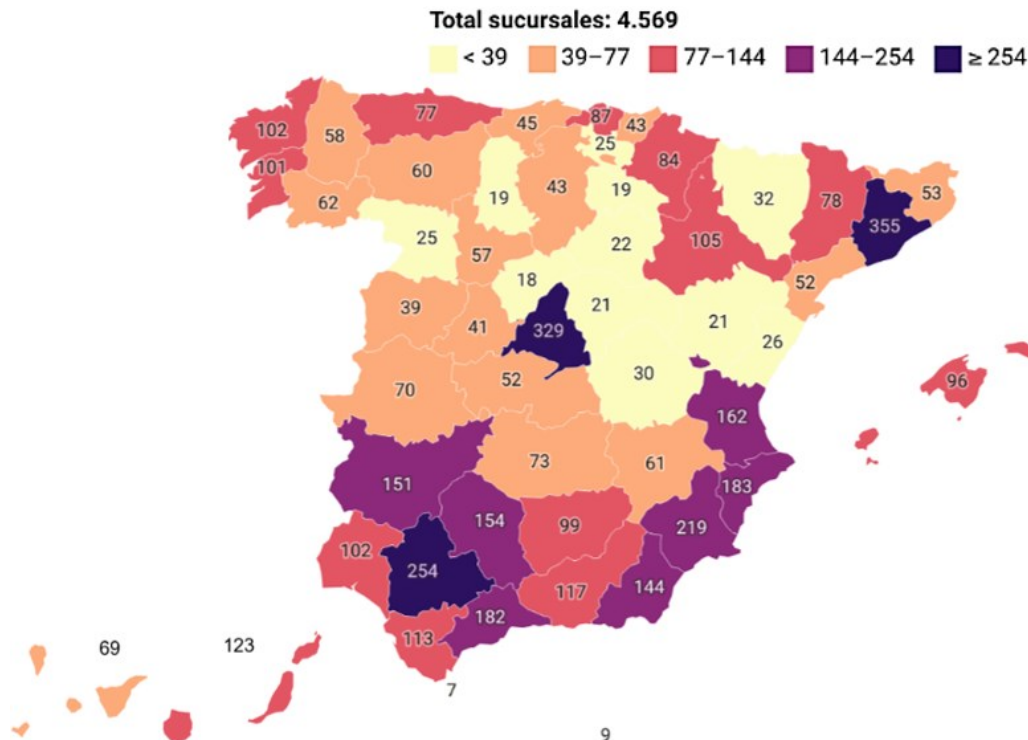
¹³¹ Procedente del Observatorio del Transporte y la Logística en España.



Fuente: elaboración propia con la información del MTMS. Nota: Los datos de 2024 corresponden al 30 de septiembre (último disponible).

En lo que respecta a los centros, de acuerdo con la información publicada por el MTMS¹³², en septiembre de 2024 había en España 4.569 sucursales autorizadas para cursos del CAP. La Figura 35 describe la distribución geográfica de los centros CAP por provincia. Esta sigue un patrón similar a la de las autoescuelas, con una mayor cantidad de centros en las regiones más pobladas de España.

Figura 35. Sucursales de centros CAP activas en septiembre de 2024, por provincia



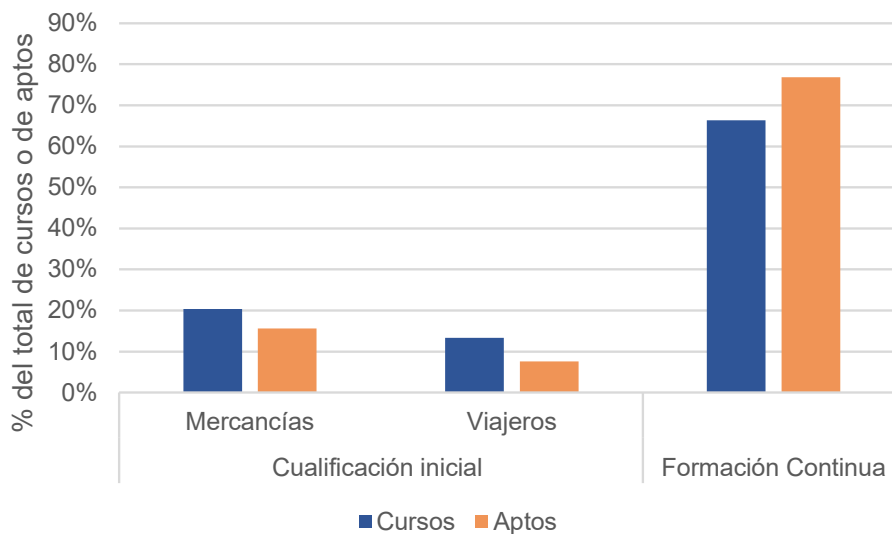
Fuente: elaboración propia con la información del MTMS.

¹³² MTMS, Centros autorizados para impartición de cursos del CAP, accesible [aquí](#).

El número de sucursales CAP es relativamente elevado si se compara con el número de sucursales de autoescuelas (4.569 frente a 7.173), a pesar de que los permisos de conducción relacionados (el C y el D) representan únicamente un 6% de los permisos expedidos. Esto sugiere que el mercado de servicios de formación para conductores profesionales representa una parte importante del conjunto de servicios de formación para conductores.

El motivo es que una gran parte de la actividad de los centros CAP está vinculada a la realización de cursos de formación continua. Así de las 4.569 sucursales CAP activas en septiembre de 2024, 4.566 ofrecían cursos de formación continua, 3.574 de cualificación inicial de mercancías, y 3.281 de cualificación inicial de viajeros. A su vez, un 66% de los cursos realizados entre enero y septiembre de 2024, y un 77% de los alumnos aptos, corresponden a la modalidad de formación continua (ver Figura 36). En la modalidad de cualificación inicial, la mayor parte de la actividad corresponde al transporte de mercancías (20% de los cursos y 16% de los aptos), frente a la de viajeros (13% de los cursos y 7% de los aptos)¹³³.

Figura 36. Distribución de los cursos CAP realizados y los alumnos aptos, por modalidad de curso



Fuente: elaboración propia con la información del MTMS.

¹³³ Estadísticas del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, accesibles [aquí](#).

Por último, a partir del listado de centros CAP procedente del MTMS se ha aproximado qué empresas podrían también operar como autoescuelas¹³⁴. Los resultados apuntan a que en torno a un 56% de las sucursales CAP prestarían conjuntamente servicios como autoescuelas, lo que sugiere un elevado grado de complementariedad entre ambas actividades desde el punto de vista de la oferta.

4.3. La formación para la obtención del permiso ADR

Según la DGT, en 2023 había en España 1.183 centros de formación para la conducción de vehículos que transportan mercancías peligrosas¹³⁵.

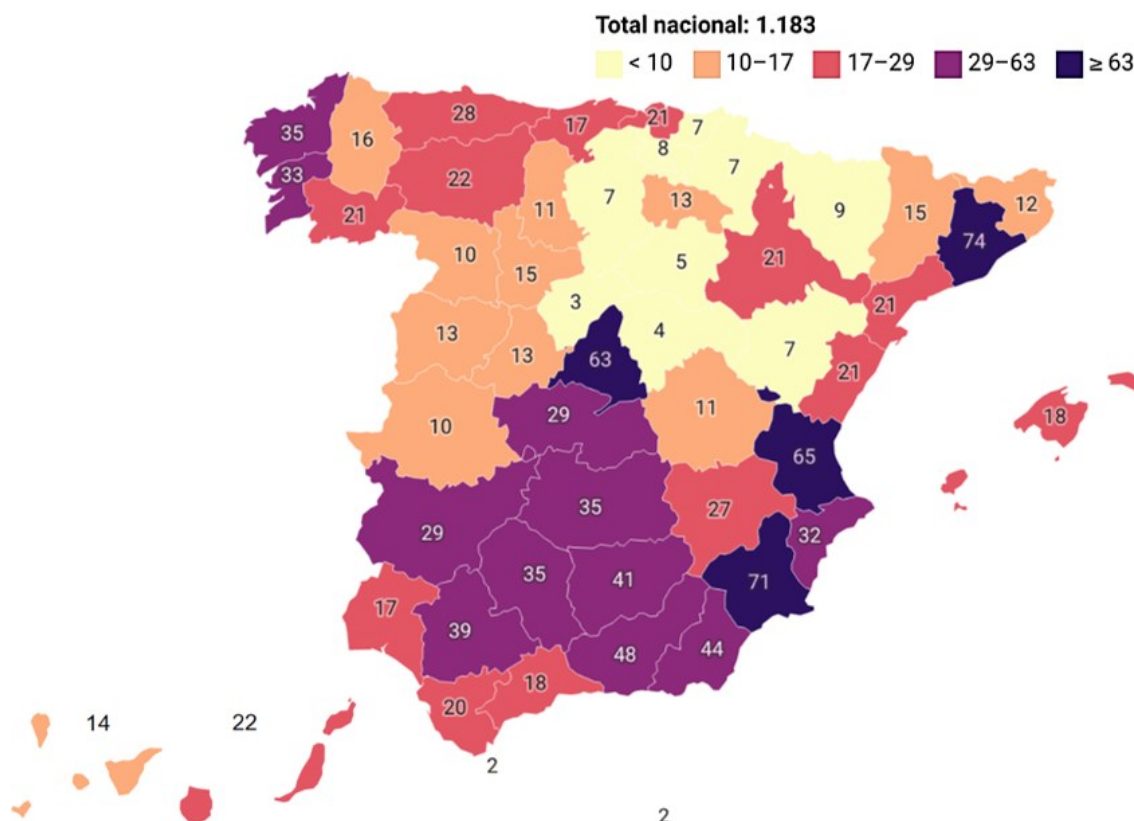
La distribución geográfica de los centros ADR (Figura 37) refleja una estructura similar a la del resto de categorías de centros de formación, con una mayor presencia de empresas en los mayores núcleos de población. No obstante, destaca el elevado número de empresas en algunas provincias, como Murcia¹³⁶. En este sentido, la localización de los centros ADR podría responder a la ubicación de los principales centros de origen y destino de los flujos de mercancías peligrosas.

¹³⁴ Para ello se ha considerado que prestan servicios propios de las autoescuelas los centros CAP que incluyen en su denominación los términos “autoescuela”, “auto escuela”, “auto-escuela”, “autoescola”, “autoeskola”, entre otras variantes. También se ha considerado que prestan servicios conjuntos los centros CAP cuyo nombre coincide con el nombre de alguna autoescuela registrada en el registro de autoescuelas facilitado por la DGT. El cálculo realizado es una aproximación al número de empresas que prestan servicios conjuntos, que podría no corresponderse con la realidad en caso de errores en el nombre de los centros registrados por el MTMS y la DGT, en caso de que los centros CAP operen como autoescuelas sin que lo revele su denominación, o en caso de autoescuelas que abandonan su actividad inicial por la formación CAP, manteniendo su nombre original.

¹³⁵ La ausencia de un listado de centros ADR impide analizar qué porcentaje actúan también como autoescuelas o centros CAP. Sin embargo, el elevado grado de complementariedad mostrado por el resto de centros apunta a que podría tratarse de un porcentaje significativo.

¹³⁶ De acuerdo con el Estudio y mapa de flujos de transporte de mercancías peligrosas por carretera publicado por el Ministerio del Interior, Murcia era la tercera mayor provincia en tránsito de mercancías peligrosas en 2016, por detrás de Madrid y Vizcaya. A su vez, era la provincia con mayor tránsito de mercancías peligrosas de clase 2 (gases) acumulando un 29% del tránsito total nacional, y la tercera para las mercancías peligrosas de clase 3 (líquidos inflamables), con un 17% del tránsito nacional (Ministerio del Interior, 2016). Estas cifras se deben probablemente a la industria petroquímica presente en la región.

Figura 37. Distribución del número de centros ADR activos en 2023, por provincia



Fuente: elaboración propia a partir de información de la DGT.

4.4. La formación para la recuperación de puntos

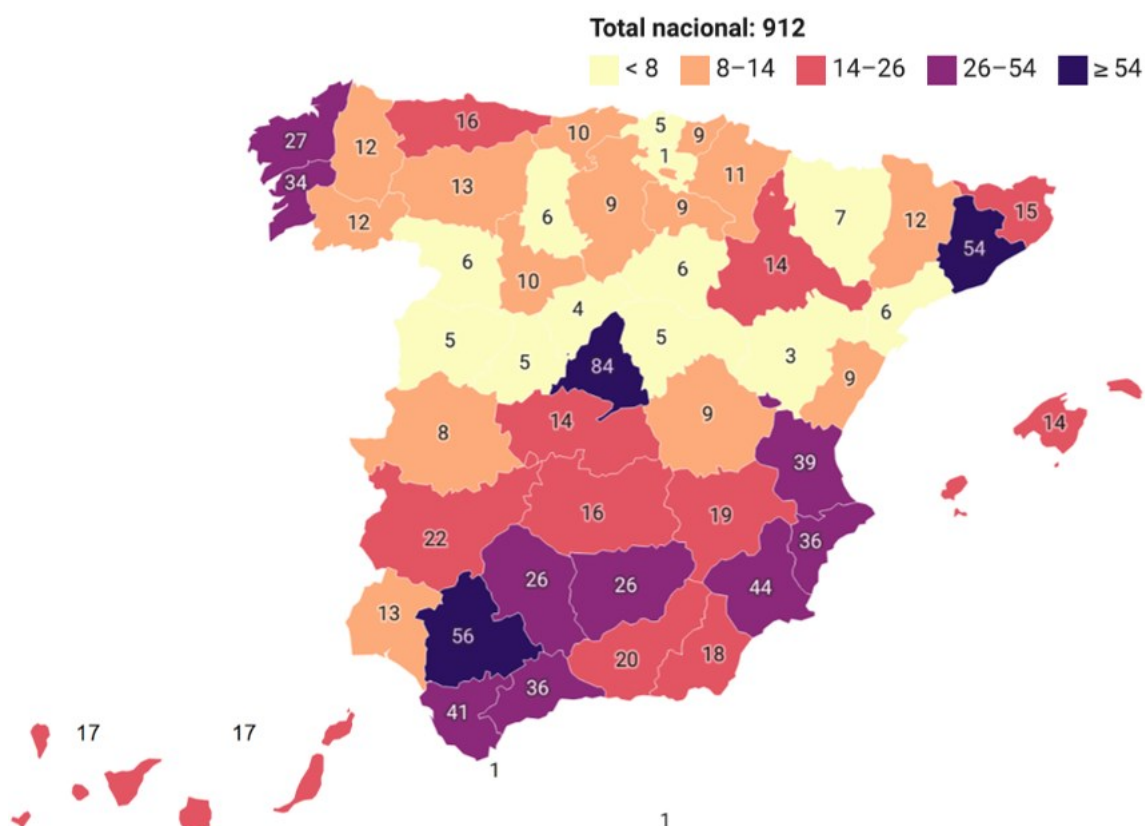
La formación para la recuperación de puntos se ofrece por dos tipos de centros: los de sensibilización y reeducación vial, y los de conducción segura y eficiente.

Respecto a los centros de sensibilización y reeducación vial, en 2023 el régimen de apertura de estos centros pasó de regirse por una concesión administrativa a un sistema de autorización previa. Bajo el régimen concesional había 360 centros habilitados para cursos de sensibilización y reeducación, exceptuando Cataluña y País Vasco. En contraste, entre enero y octubre de 2024 la DGT ha autorizado 810 centros para impartir estos cursos, más que duplicando la cifra previa. Esto sugiere que el sistema concesional restringía significativamente la oferta, como habían apuntado la CNMC y su predecesora, la CNC¹³⁷.

¹³⁷ Véase CNC (2009), CNMC (2014a) y CNMC (2015). Así, en este último se advertía que: “la figura de la concesión administrativa [...] es la opción más restrictiva y distorsionadora al suponer un “mecanismo de cierre absoluto” del mercado a través de la concesión de un derecho de exclusiva al adjudicatario o adjudicatarios, ya sea sobre todo el territorio nacional o, como en este caso concreto, sobre cinco áreas (lotes) geográficas del mismo”.

En total, a principios de octubre de 2024 existían en España 912 centros autorizados para la prestación de cursos de sensibilización y reeducación, incluyendo Cataluña y País Vasco¹³⁸. La Figura 38 siguiente muestra su distribución geográfica, más dispersa que la de las autoescuelas, con mayor concentración en los principales núcleos urbanos y en la mitad sur de la Península.

Figura 38. Distribución del número de centros de sensibilización y reeducación vial activos en octubre de 2024, por provincia



Fuente: elaboración propia a partir de información de la DGT.

A partir del listado de centros de sensibilización y reeducación vial se ha aproximado qué número de empresas podrían también operar como

¹³⁸ La DGT proporciona un listado de centros de sensibilización y reeducación que puede consultarse en el siguiente [enlace](#). Por su parte, la relación de centros de Cataluña y País Vasco puede consultarse en los siguientes enlaces ([Cataluña](#) y [País Vasco](#)).

autoescuelas¹³⁹. En total, el análisis apunta a que un 66% de los centros de sensibilización y reeducación podrían ser también autoescuelas, lo que sugiere una elevada complementariedad entre actividades.

Finalmente, está prevista la creación de unos “cursos de conducción segura y eficiente”, que también permitirán la recuperación de puntos. No obstante, todavía no ha entrado en vigor la normativa reguladora de estos cursos, por lo que no se dispone de información sobre los centros que los impartirán.

¹³⁹ Para ello se ha considerado que prestan servicios propios de las autoescuelas los centros de sensibilización y reeducación que incluyen en su denominación los términos “autoescuela”, “auto escuela”, “auto-escuela”, “autoescuela”, “autoeskola”, entre otras variantes. También se ha considerado que prestan servicios conjuntos los centros cuyo nombre coincide con el nombre de alguna autoescuela registrada en el registro de autoescuelas facilitado por la DGT. El cálculo realizado es una aproximación al número de empresas que prestan servicios conjuntos, que podría no corresponderse con la realidad en caso de errores en el nombre de los centros y autoescuelas registrados, en caso de que los centros de sensibilización operen como autoescuelas sin que lo revele su denominación, o en caso de autoescuelas que abandonan su actividad inicial para ofrecer cursos de sensibilización y reeducación, manteniendo su nombre original.

5. RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA Y A LA REGULACIÓN EFICIENTE

La **regulación sectorial** establece una serie de autorizaciones y requisitos que afectan a las características de los centros y profesionales encargados de la enseñanza y a la metodología de la formación. Esta regulación se fundamenta en la seguridad vial, y está encaminada a garantizar que la formación impartida sea eficaz y segura. No obstante, la existencia de una justificación suficiente no equivale a una habilitación genérica para el establecimiento de cualquier exigencia, y la evaluación de la necesidad y proporcionalidad debe hacerse con respecto a cada uno de los instrumentos o medidas empleados, considerados individualmente. En este sentido, las restricciones al acceso y ejercicio de actividades económicas deben estar amparadas por alguna razón de interés general, y los instrumentos deben ser necesarios para alcanzar el fin perseguido y proporcionados a los problemas que tratan de resolver, tal como establece la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Por otro lado, las **relaciones entre los agentes del sector** también influyen sobre las dinámicas competitivas y el bienestar de los consumidores. En ocasiones, las administraciones pueden influir sobre estas interacciones, a través de su actividad regulatoria o de gestión.

El presente apartado analiza las distintas restricciones a la competencia y a la regulación eficiente que afronta el sector.

5.1. Régimen de enseñanza de la conducción

Este apartado analiza los elementos que condicionan la metodología o características de la enseñanza de la conducción. Estos afectan a la enseñanza impartida por centros y profesionales cualificados y a la no profesional.

5.1.1. Reserva de actividad y restricciones a la enseñanza no profesional

El art. 62.1 de la Ley de Tráfico establece una reserva de actividad a favor de las autoescuelas, al señalar que *“La enseñanza de los conocimientos y técnica necesarios para la conducción, [...] se ejercerán por centros de formación. [...] los centros de formación requerirán autorización previa”*. Es decir, no es posible preparar el examen teórico o práctico a través de un centro de formación que no esté constituido como autoescuela autorizada. No obstante, la preparación de la prueba teórica se puede realizar de manera autónoma (“por libre”) y es posible solicitar la realización del examen directamente a la DGT.

En la formación práctica, la preparación por libre se encuentra muy limitada¹⁴⁰. Únicamente está permitida en el caso de la obtención de un permiso de la clase B ordinario (turismos), a través de un sistema de conducción acompañada por parte de un tutor no profesional. Para ello es necesario solicitar una “licencia de aprendizaje de la conducción”, desarrollada en la Orden de 29 de julio de 1981 por la que se regula la licencia de aprendizaje de la conducción. La Orden establece requisitos muy restrictivos, en particular la obligación de que el vehículo empleado esté a nombre del acompañante o del aprendiz y que esté dotado de dobles mandos. Esta situación contrasta con la de otros países (ver apartado de comparativa internacional), en los que es posible acceder a la conducción acompañada de manera sencilla y, por tanto, resulta habitual¹⁴¹.

La limitación de esta modalidad de práctica reduce las alternativas de formación y podría dificultar la adquisición de experiencia antes de obtener la licencia de conducción. Cabe señalar que la experiencia acumulada de los conductores noveles puede ayudar a reducir la siniestralidad (ver Recuadro 4).

Recuadro 4

Evidencia sobre los efectos de la conducción acompañada

El documento sobre formación para conductores, exámenes y aptitud médica elaborado por la Comisión Europea (2017) resume la evidencia empírica sobre la materia, que apuntaría a que las principales variables que influyen sobre la siniestralidad de los conductores noveles son la edad y la experiencia. Así, cuanto antes se obtiene el permiso de conducir mayor es el riesgo de accidente de tráfico, y, al mismo tiempo, la posibilidad de accidente se reduce a medida que se adquiere experiencia. Por tanto, las medidas encaminadas a favorecer una mayor experiencia, especialmente si se acompañan de una exposición progresiva a los riesgos de la conducción, podrían ayudar a reducir la siniestralidad.

En cuanto al aprendizaje mediante la conducción acompañada por un tutor no profesional, estudios sobre la materia no encuentran evidencia de que la tasa de accidentes difiera

¹⁴⁰ De acuerdo con los [microdatos de la DGT](#), entre 2008 y 2023 se realizaron 15.859.283 exámenes prácticos del permiso B en España, de los que únicamente 244 (el 0,0015%) corresponden a alumnos de turno libre, no matriculados en una autoescuela.

¹⁴¹ La Directiva 2006/126/CE, sobre el permiso de conducción, se encuentra en revisión (pendiente de aprobación a la fecha de elaboración de este estudio, puede consultarse el estado de tramitación en el siguiente [enlace](#), en inglés). La propuesta prevé establecer un sistema de conducción acompañada en toda la UE para vehículos de las clases B y C, mediante el cual sería posible obtener un permiso de conducir antes de la edad mínima general, condicionado a solo conducir en presencia de un acompañante cualificado hasta alcanzar la edad mínima general. Este modelo sería similar al del permiso BF17 alemán, aunque ello no impediría permitir la conducción acompañada antes de la obtención de un permiso. Además de reforzar la seguridad vial, el otro objetivo de esta propuesta es abordar la escasez de conductores profesionales, facilitando el acceso a la profesión.

respecto a la formación impartida por un instructor profesional¹⁴². Asimismo, otros análisis sobre la fase de aprendizaje con un tutor no profesional sugieren que las tasas de accidentes no son distintas de lo habitual¹⁴³.

5.1.2. Restricciones a los métodos y tecnologías empleados en la enseñanza profesional

La imposición de determinados medios y métodos de enseñanza reduce las opciones de formación, al hacerse en detrimento de otros que pueden ser igualmente eficaces, y puede desincentivar la innovación y la introducción de nuevos sistemas de enseñanza que refuercen o mejoren los anteriores. Por este motivo, debería hacerse solo cuando exista una razón de interés general que lo justifique y tras ponderar las alternativas posibles. En varios de los ámbitos de la formación vial considerados en este estudio, además, existen exámenes gestionados por la propia administración y encaminados a verificar las capacidades de los alumnos, lo que reduce la necesidad de regular los métodos.

Una cuestión debatida en el sector es la necesidad de que la formación teórica tenga carácter presencial, al menos en parte¹⁴⁴. La exigencia de presencialidad supone una restricción a la actividad de los centros porque limita la posibilidad de ofrecer modalidades de formación *online* y obliga a las empresas a incurrir en costes asociados con la infraestructura física necesaria. Esto podría reducir la accesibilidad del servicio en los municipios menos poblados, que podrían beneficiarse de alternativas de formación más flexibles.

Igualmente, existen otros requisitos sobre tecnologías o métodos de enseñanza. Por ejemplo, en el caso de los centros de sensibilización y reeducación, la

¹⁴² Por ejemplo, Beanland et al. (2013) realizan una revisión de la literatura sobre el tema, hallando este resultado. No obstante, los autores señalan limitaciones metodológicas de la mayoría de las publicaciones consideradas. Por su parte, Peck (2011) analiza los datos de un ensayo aleatorizado realizado en Estados Unidos entre 1978 y 1981, encontrando resultados similares. Senserrick y Williams (2015) también revisan la literatura, encontrando que la acumulación de experiencia durante la fase de aprendizaje tiene un impacto significativo en términos de menor siniestralidad. Pueden encontrarse referencias adicionales en los capítulos 6 y 7 de Comisión Europea (2017).

¹⁴³ Entre otros, Gregersen et al. (2003) hacen un análisis coste-beneficio, comparando los accidentes durante la fase de aprendizaje acompañado con la disminución en los accidentes posteriores a la obtención del permiso de conducir, debidos a la mayor experiencia adquirida durante el aprendizaje. Su estimación sugiere que los beneficios en términos de reducción de accidentes posterior a la obtención del permiso son 30 veces superiores a los costes en forma de accidentes durante la conducción acompañada. Por otra parte, Gershon et al. (2018) estudian la siniestralidad en conductores noveles durante la fase de aprendizaje acompañado, encontrando que la tasa de accidentes mientras practican con un acompañante no profesional es equivalente a la de un conductor adulto con experiencia.

¹⁴⁴ La CNMC también ha informado en el pasado proyectos de Reglamento que proponían introducir la formación presencial obligatoria en una autoescuela para poder obtener el permiso de conducir, así como en el ámbito de los cursos de conducción segura y eficiente.

normativa les exige contar con acceso a Internet, ordenadores y auriculares individuales para cada alumno y un sistema de proyección para los profesores. De nuevo, esto predispone al uso de determinados métodos y tecnologías en perjuicio de otras que pueden ser igualmente efectivas.

5.2. Requisitos de apertura y restricciones a la actividad de los centros de formación de conductores

5.2.1. Requisitos de apertura y actividad de las autoescuelas

La autorización de apertura de las autoescuelas es única y se concede una sola vez, pero los medios mínimos deben ser reunidos individualmente por el establecimiento principal y por cada una de las sucursales, sin perjuicio de la posibilidad de su uso compartido. Los medios materiales obligatorios comprenden un local, un vehículo de cada categoría cuya formación se desee impartir, terrenos para las prácticas y material didáctico. A su vez, la normativa también requiere que las autoescuelas cuenten con un registro de su actividad diaria de enseñanza. A continuación, se examinan algunos de estos requisitos.

5.2.1.1. Exigencia de locales

El Reglamento de autoescuelas indica en su art. 13 que *“Toda Escuela, Sección o Sucursal deberá contar con un local en el que pueda desarrollar sus actividades [...]”*. Sin embargo, la actividad de las autoescuelas no precisa necesariamente de un local. En el caso de la formación teórica, no existe obligación de que se realice de manera presencial en un aula, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con la formación para la obtención permisos profesionales (CAP), de los permisos para el transporte de mercancías peligrosas (ADR) o de la formación de sensibilización y reeducación vial¹⁴⁵. De hecho, la preparación del examen teórico para la obtención de un permiso de conducir puede realizarse de manera libre. Por otra parte, los locales tampoco cumplen ninguna función relacionada con la formación práctica, puesto que esta se realiza a bordo de un vehículo o en un lugar de prácticas adecuado.

La exigencia de locales acarrea costes por cada sucursal, no es neutral con respecto al modelo de negocio de los operadores y, además, puede contribuir a la fragmentación del mercado, al dificultar la expansión y el crecimiento de los centros. Por último, puede reducir la accesibilidad del servicio en los municipios menos poblados cuya demanda no permita cubrir los costes asociados al local.

¹⁴⁵ Otra diferencia entre la formación teórica para permisos de conducir y la formación teórica para permisos especiales (CAP y ADR) o para cursos de sensibilización y reeducación es que la primera no se encuentra regulada en su contenido, mientras que las demás sí.

5.2.1.2. Requisitos sobre la titularidad de los vehículos

El art. 15 del Reglamento de autoescuelas establece que *“Toda Escuela deberá disponer, en propiedad, o por otro título, de al menos un vehículo [...]”*, por lo que en principio el régimen de tenencia de los vehículos no se encuentra limitado. No obstante, el art. 16 del Reglamento añade que *“Los vehículos de toda Escuela deberán: a) Estar a nombre del titular de la Escuela”*. La obligación de que los vehículos estén “a nombre” del titular de la autoescuela tiene en la práctica el efecto de limitar el título por el cual se puede obtener el derecho de disposición de los vehículos, pues el Registro de Vehículos únicamente permite inscribir vehículos a nombre de su propietario, arrendatario a largo plazo o arrendatario con opción de compra.

El establecimiento de requisitos relacionados con la titularidad registral de los vehículos no guarda relación con la posibilidad de que sean empleados de manera eficaz para la enseñanza de la conducción. Especialmente si se tiene en cuenta que actualmente ya está permitida la utilización compartida de vehículos por parte de varias autoescuelas a través de la constitución de una agrupación para la utilización compartida de vehículos, si bien solo en el caso de vehículos empleados para la enseñanza de permisos concretos¹⁴⁶. Asimismo, en algunos casos especiales se admite la aportación de vehículos por parte de los interesados¹⁴⁷. Por último, en otros ámbitos de la formación para conductores en los que es necesaria la utilización de vehículos, como la formación CAP, únicamente se exige acreditar el derecho de disposición de los mismos, sin obligar a que estos se posean en virtud de un título determinado¹⁴⁸.

Dicha obligación tampoco parece imprescindible para el control de los medios empleados por la autoescuela, pues este ya queda garantizado a través de la obligación de que los vehículos se inscriban como adscritos a la autoescuela en el Registro de Centros de Formación de Conductores (art. 16. b) del Reglamento de autoescuelas). Así, los vehículos de la autoescuela forman parte de la información que debe aportarse en la solicitud de la autorización de apertura, así como en la comunicación de modificaciones posteriores de la misma.

¹⁴⁶ El art. 17 del Reglamento de autoescuelas permite la utilización compartida de los vehículos correspondientes a los permisos B+E, C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, y D+E. Se da la circunstancia de que es posible la utilización compartida de vehículos para la enseñanza del permiso correspondiente a turismos con remolque (B+E), pero no está permitida la utilización compartida para la enseñanza de la conducción de turismos sin remolque (B).

¹⁴⁷ Vehículos adaptados para personas con discapacidades o tractores agrícolas (art. 18 del Reglamento de autoescuelas).

¹⁴⁸ Según el Anexo II. 5. del R.D. 284/2021, los centros CAP deberán *“Disponer de los vehículos que resulten necesarios para la realización de las prácticas [...]”. Cuando el solicitante no acredite disponer por sí mismo de tales vehículos, deberá justificar documentalmente ante el órgano competente haber concertado la utilización de los vehículos que resulten necesarios con algún organismo, empresa o entidad que sí disponga de ellos”*.

5.2.1.3. *Obligación de contar con un terreno*

Las autoescuelas deben disponer de un terreno para las prácticas de maniobras o de destreza en circuito cerrado. En el caso de los permisos AM, A1, A2, A o B, este requisito se puede sustituir por una autorización municipal para realizar las prácticas en una zona urbana designada a tal efecto (art. 14 del Reglamento de autoescuelas). En algunos casos los ayuntamientos ceden terrenos municipales para que las autoescuelas realicen sus prácticas. En ocasiones los terrenos se han cedido a alguna asociación integrada por las propias autoescuelas, que se encarga de su gestión de forma gratuita o a cambio de un canon¹⁴⁹. Respecto a las prácticas en vías abiertas, es habitual que las entidades locales delimiten zonas u horario en que las autoescuelas pueden realizar su actividad¹⁵⁰.

La exigencia de un terreno puede estar justificada para realizar determinadas prácticas en las condiciones adecuadas, si bien supone un obstáculo a la entrada y al crecimiento. En primer lugar, el coste de adquisición o alquiler y su rehabilitación como pista de maniobras supone una inversión elevada para un nuevo entrante o para una empresa de menor tamaño. Segundo, la congestión de algunos núcleos urbanos o la regulación urbanística pueden limitar el suelo disponible. Finalmente, en supuestos donde un operador relacionado con el sector controla los terrenos, la gestión privada de un activo importante, si no esencial, para la actividad de las autoescuelas, refuerza su posición frente a asociaciones o escuelas no vinculadas con el mismo¹⁵¹. Esto es así siempre que el terreno sea difícilmente sustituible, con independencia de que sea público o privado.

¹⁴⁹ Por ejemplo, la Federación de Autoescuelas de Barcelona (FAB) tenía en 2011 el derecho de uso de cinco terrenos provinciales de titularidad pública, en Barcelona (Sot del Migdia), Mataró, Sabadell - Terrassa, Granollers y Vilafranca (ACCO, 2011). En Málaga, el ayuntamiento anunció en 2023 que licitará un contrato de concesión para la gestión de unos terrenos municipales para prácticas de autoescuelas ([Europa Press, 19 de octubre de 2023](#)).

¹⁵⁰ Como ejemplo, el Ayuntamiento de Móstoles prohibió realizar prácticas a autoescuelas no domiciliadas en Móstoles en 2008. No obstante, la prohibición fue anulada por el TSJ de Madrid por ser contrario al derecho constitucional de libertad de empresa y la libre competencia ([STSJ M 1731/2012](#)). En la actualidad, Móstoles restringe la circulación a vehículos de cualquier autoescuela, en determinadas zonas y en los horarios de circulación intensiva ([enlace](#)). Este caso ilustra la importancia de que las restricciones establecidas por las entidades locales respeten los principios de buena regulación.

¹⁵¹ Esto ha ocasionado infracciones. Así, la ACCO (2011) sancionó a una asociación gestora de pistas de prácticas por impedir el acceso a las pistas a empresas no asociadas, así como por subir las cuotas de asociación injustificadamente. En 2015 volvió a sancionar a la asociación por incumplir las obligaciones impuestas en el primer expediente (ACCO, 2015). El CDCA (2016) sancionó un acuerdo de fijación de precios cuyo incumplimiento conllevaba la revocación de la autorización para utilizar las pistas de prácticas de la asociación.

5.2.1.4. Obligación de contar con un registro y fichas de los alumnos por parte de las autoescuelas

Las autoescuelas están obligadas a elaborar un registro de alumnos y unas fichas detalladas de cada alumno.

La existencia de un registro de alumnos no parece imprescindible para el control de la actividad, dado que existen otros mecanismos, como los expedientes de solicitud de permisos de conducir, que con carácter general son gestionados por las autoescuelas en nombre de los alumnos. Tampoco parece necesario cumplimentar unas fichas de los alumnos para el seguimiento de la enseñanza, pues la capacidad de los alumnos es objeto de control directo por parte de la administración a través de los exámenes, y no existen requisitos sobre el contenido o el número mínimo de clases que deben recibir los candidatos que pudieran hacer necesarios estos registros a fin de controlar su formación.

5.2.2. Doble autorización de centros CAP

Los centros de formación deben obtener dos autorizaciones para poder desarrollar sus actividades. Primero, una autorización administrativa de empresa CAP, que se encuentra condicionada a la acreditación de que el centro cuenta con los medios materiales y personales mínimos necesarios para el ejercicio de la actividad. Segundo, deben superar un trámite de “homologación de los cursos”, que requiere la presentación de una memoria en la que se especifique el programa detallado de cada curso, los profesores encargados de su impartición y el número máximo de alumnos. Además de lo anterior, también están obligadas a la comunicación previa de cada uno de los cursos celebrados.

El trámite de homologación de los cursos hace referencia a aspectos de la formación que se encuentran regulados en detalle y sobre los que existe escaso margen de discrecionalidad, o bien a cuestiones cuyo control efectivo solo puede hacerse en un momento posterior, cuando los cursos ya se encuentran en funcionamiento. En otros casos comparables no se exige. En concreto, para las empresas dedicadas a la formación para permisos ADR, que tienen un régimen de funcionamiento similar, el trámite de solicitud de la autorización de apertura incluye la presentación de una memoria explicativa en la que se indiquen las clases de cursos cuya autorización se solicita, lo que evita duplicar los trámites.

5.2.3. Doble autorización de centros ADR

La autorización de apertura de los centros ADR se concede en el mismo trámite en el que se presenta la memoria explicativa y se autoriza la impartición de modalidades de cursos determinadas. No obstante, la celebración de cada curso

está sujeta a una aprobación previa, que deberá solicitarse a la Jefatura Provincial de Tráfico correspondiente.

Esto supone la existencia de una doble autorización para la celebración de los cursos. En otras actividades similares se aplican alternativas menos restrictivas que podrían ser suficientes para el control de la actividad. Por ejemplo, en el caso de las empresas CAP, la celebración de cada curso concreto únicamente está sujeta a un régimen de comunicaciones previas e inspecciones.

5.3. Habilitaciones profesionales para impartir formación vial

Los requisitos de habilitación profesional exigen la obtención de títulos específicos para el ejercicio de cada una de las actividades reservadas. Esto puede estar justificado para asegurar que la preparación de los profesores es adecuada, si bien los requisitos deben ser necesarios y proporcionados. En los siguientes apartados se revisan algunos de estos requisitos.

5.3.1. Título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible

La nueva titulación de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible se plantea como una vía de acceso a un conjunto amplio de profesiones reguladas relacionadas con la formación vial. Al ser un título único, facilita más oportunidades y flexibilidad para los profesionales del sector, ya que habilita para ejercer diversas actividades relacionadas con la formación vial.

En el caso de las habilitaciones profesionales para el ejercicio como profesor de autoescuela, como ha señalado la CNMC ([IPN/CNMC/012/23](#)), una eventual sustitución de los certificados de aptitud de profesor de formación vial por el citado Título de Técnico Superior supondría un endurecimiento significativo de los requisitos de acceso a la profesión de profesor de autoescuela. Como condición de acceso, los certificados de aptitud vigentes exigen un título de Educación Secundaria Obligatoria o equivalente, mientras que para cursar el Título de Técnico Superior es necesario poseer el título de Bachiller o equivalente. Asimismo, la formación correspondiente a los certificados de aptitud comprende varias pruebas teóricas y un curso presencial de contenido teórico y práctico de aproximadamente 10 semanas de duración, mientras que el Título de Técnico Superior tiene una carga lectiva de 2.000 horas (120 créditos ECTS, lo que normalmente equivale a 2 cursos académicos). Por el momento, ambas habilitaciones van a coexistir, pero esto podría cambiar en el futuro. Así, el R.D. 1010/2023, que introduce el nuevo Título como habilitación suficiente para el ejercicio como profesor o director de autoescuela, incorpora una Disposición Transitoria única que establece que, pasados 5 años desde su entrada en vigor, se valorará la eliminación de los actuales certificados de aptitud de profesores y

directores de autoescuela, atendiendo a lo dispuesto en el R.D. 472/2021, relativo al test de proporcionalidad para profesiones reguladas.

El test de proporcionalidad exige que las restricciones de acceso a profesiones reguladas no vayan más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos (art. 7.1 R.D. 472/2021). Así, debe tenerse en cuenta que el nuevo Título de Técnico Superior no está concebido como una habilitación específica para ejercer como profesor de autoescuela, sino como una cualificación general para un conjunto de profesiones relacionadas con la movilidad y la seguridad vial. Por tanto, su contenido excede las materias necesarias para impartir formación en una autoescuela. En cambio, en la actualidad existe una vía de habilitación exclusiva para el ejercicio como profesor de autoescuela (los certificados de aptitud de profesor), así como para el resto de profesiones reguladas relacionadas con la formación para conductores.

Uno de los criterios de evaluación de la proporcionalidad es la comparación con los requisitos exigidos en actividades similares (art. 7.2 c) del R.D. 472/2021). En el caso del Título de Técnico Superior, su contenido es más exigente y su duración es mayor que los de las cualificaciones que permiten el acceso a otras profesiones reguladas relacionadas, como la de profesor especialista en cursos CAP o en cursos ADR, cuyo ejercicio puede tener una incidencia sobre la seguridad vial equivalente a la de un profesor de autoescuela.

Por último, la comparación internacional que contiene este estudio muestra que los requisitos actuales para ser profesor de autoescuela en España son similares a los de otros países de nuestro entorno. Por lo tanto, una eventual sustitución de los certificados de aptitud por el Título de Técnico Superior situaría a España entre los países con requisitos de acceso más exigentes.

5.3.2. Habilitación profesional para los directores de autoescuela

Para ser director de autoescuela se requiere la obtención de un certificado de aptitud de directores de escuelas de conductores, que a su vez está condicionado a la posesión previa del certificado de aptitud como profesor de formación vial. Recientemente se ha reformado el régimen de habilitación profesional de los directores de autoescuela para considerar válido también el nuevo Título de Técnico superior en Formación para la movilidad segura y sostenible.

El art. 7 del Reglamento de autoescuelas atribuye a los directores principalmente la responsabilidad de planificar y supervisar la enseñanza. No obstante, ya existen otros controles encaminados a garantizar que la enseñanza es adecuada y se realiza de determinada manera. En particular, los profesores de autoescuela, que son los que imparten la formación de manera directa, ya deben obtener sus propios certificados de aptitud, que acreditan su capacidad. Los

exámenes de conducir también tienen como finalidad verificar si los candidatos han obtenido las capacidades necesarias durante su formación. Los exámenes de conducir actúan como un instrumento de control externo de la actividad de formación de las autoescuelas, y también limitan el margen de discrecionalidad para la planificación de la enseñanza. Por último, cabe señalar que el temario del certificado de aptitud de director se solapa parcialmente con el temario de los certificados de aptitud de profesor de formación vial y contiene un conjunto de materias sobre gestión empresarial que no guardan relación con la protección de la seguridad vial.

Por lo demás, la figura del director de autoescuela no existe como profesión regulada en muchos países de nuestro entorno, como se ha observado en el apartado de comparación internacional. Si se comparan los distintos ámbitos de la formación para conductores en nuestro país, en el caso de la formación CAP y la formación ADR, la figura del director se encuentra regulada, pero únicamente es necesario acreditar una experiencia previa mínima¹⁵². En el caso de centros de sensibilización y reeducación vial los directores no deben cumplir con ningún requisito¹⁵³.

5.3.3. Requisitos de cualificación profesional para formadores en transporte de mercancías peligrosas

La formación para la obtención del CAP permite la obtención simultánea de un permiso ADR, previa realización de los módulos correspondientes. Las normas que regulan los cursos CAP (Orden FOM/2607/2010) y los cursos ADR (Orden sobre formación ADR) establecen los requisitos de cualificación profesional que deben reunir los profesores para impartir las materias correspondientes.

A pesar de que ambos cursos producen efectos equivalentes (la obtención de un permiso ADR), los requisitos de cualificación de los profesionales son diferentes. En particular, los profesores en cursos ADR pueden acreditar su cualificación con la realización de una formación de 210 horas de duración¹⁵⁴, mientras que en los cursos CAP es posible obtener todas las especializaciones necesarias

¹⁵² De hecho, en los centros CAP los directores pueden acreditar la experiencia mínima habiendo ejercido de profesores de autoescuela. Es decir, un profesor de autoescuela con 3 años de experiencia podría ejercer como director de un centro CAP, pero no como director de una autoescuela.

¹⁵³ Tampoco en el caso de los futuros cursos de conducción segura y eficiente, de acuerdo con el texto del proyecto de Orden examinado por la CNMC en el [IPN/CNMC/032/23](#).

¹⁵⁴ En la Orden sobre formación ADR se regulan unos “cursos de formación para formadores”, de 210 horas, que sirven como habilitación profesional suficiente para los profesores.

para impartir las materias relacionadas con el transporte de mercancías peligrosas realizando cursos con una duración total de 110 horas¹⁵⁵.

5.3.4. Concesiones administrativas para impartir cursos para profesores en autoescuelas y centros de sensibilización y reeducación vial

En el caso de los profesores de autoescuela (certificados de aptitud) y de los formadores y psicólogos-formadores en cursos de sensibilización y reeducación vial, los cursos necesarios para acceder a la profesión se rigen por un sistema de concesión administrativa, por el cual la DGT autoriza a una serie de centros elegidos por licitación a impartir en exclusiva la formación necesaria. En el caso de los certificados de aptitud de profesor de formación vial, la concesión se limita a la “fase de presencia” (la parte de formación práctica) de los cursos, mientras que los cursos para formadores y psicólogos-formadores son gestionados en su totalidad por la empresa concesionaria¹⁵⁶. En cambio, los programas de cualificación profesional para profesor en cursos CAP o en cursos ADR se realizan bajo un régimen de autorización previa, esto es, pueden llevarse a cabo por parte de cualquier centro que cumpla una serie de requisitos preestablecidos.

La diferencia entre los regímenes de concesión y de autorización previa se produce a pesar de que todos los cursos cuentan con una estructura y unos objetivos comparables. Por otra parte, la gestión de los cursos de formación para formadores por un número limitado de empresas concesionarias puede distorsionar la competencia aguas abajo, dado que los concesionarios pueden tener ventaja a la hora de contratar a los profesionales que superen los cursos.

¹⁵⁵ De acuerdo con la Orden FOM/2607/2010, para la impartición de formación relacionada con el transporte de mercancías peligrosas son necesarios profesores con especializaciones en “transporte de mercancías peligrosas”, en “equipos y medios de extinción de incendios”, y en “primeros auxilios”, que se corresponden con los cursos de especialización CAP en “transporte de mercancías peligrosas” (32 horas de duración), y en “actuaciones de emergencia en carretera” (38 horas de duración), además de, en ambos casos, en “formación CAP en habilidades docentes” (40 horas de duración).

¹⁵⁶ Las concesiones administrativas restringen el acceso a una actividad y limitan la competencia mediante la creación de un monopolio temporal. De hecho, el Tribunal Supremo ha anulado recientemente ([STS 882/2023](#)) el régimen de concesión administrativa de los cursos de sensibilización y reeducación, por carecer de justificación suficiente frente a otras alternativas menos restrictivas de la competencia, como un sistema de autorización (finalmente la opción adoptada) o comunicación previa. El régimen de autorización previa adoptado tras la anulación ha resultado en un aumento significativo de la oferta de centros, que se ha más que duplicado en los diez primeros meses de 2024 (de 360 a 810).

5.3.5. Doble autorización para el ejercicio como profesor o director de autoescuela

El Reglamento de autoescuelas establece que para ejercer las funciones de profesor o director de una autoescuela es necesario disponer del título habilitante para el ejercicio de la profesión y, además, de una autorización de ejercicio (art. 6.2 y 8.2 del Reglamento de autoescuelas). Las autorizaciones de ejercicio están vinculadas a la prestación de servicios en un centro determinado y deben renovarse cada vez que se da de alta al profesional en una nueva autoescuela¹⁵⁷.

La autorización de ejercicio se basa fundamentalmente en el título profesional habilitante, que ya ha sido objeto de control por parte de la administración en el momento de su expedición. Además, la identificación de los profesores y directores de la autoescuela ya debe realizarse durante la tramitación de la autorización de apertura del centro, o bien mediante la comunicación de modificaciones posteriores. Por tanto, las funciones de la autorización de ejercicio podrían ser coincidentes con las que ya cumplen otros instrumentos.

5.3.6. Doble autorización para el ejercicio como profesor especialista en el Título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible

El R.D. 1010/2023 modificó el Reglamento de autoescuelas para adaptar la normativa reguladora de las autoescuelas al nuevo Título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible. Entre otras cosas, la reforma regula los requisitos de acceso a la profesión de los “profesores especialistas” en el Título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible, encargados de impartir los módulos de “técnicas de conducción” y de “didáctica de la enseñanza práctica de la conducción” (art. 48 bis. Reglamento de autoescuelas). Para ello, establece una doble autorización: deben poseer un título profesional habilitante y, además, una autorización de ejercicio.

Como sucede con los profesores y directores de autoescuela, las autorizaciones de ejercicio de profesor especialista en el Título de Técnico Superior se basan fundamentalmente en el título profesional habilitante, que ya ha sido objeto de control en el momento de su expedición. Asimismo, se encuentran vinculadas a la prestación de servicios en un centro concreto, por lo que se debe solicitar una nueva autorización cada vez que se quiera ejercer la actividad en un nuevo centro (art. 48 ter. 4 del Reglamento de autoescuelas). Así pues, este trámite podría resultar innecesario para realizar un control o registro en esta actividad.

¹⁵⁷ Esto implica, entre otras cosas, la necesidad de abonar las tasas correspondientes a la expedición de autorizaciones de ejercicio cada vez que se pasa a prestar servicios en una nueva autoescuela, como se indica en la sede electrónica de la DGT ([enlace](#)).

5.4. Segmentación regulatoria de la formación vial

Si bien las particularidades de cada ámbito de formación vial justifican la existencia de diferentes requisitos de apertura y actividad, se trata de actividades relacionadas, con características y contenidos similares. Por ello, no es extraño que una empresa preste varios de estos servicios, por ejemplo, autoescuelas que también ofrecen formación CAP o cursos de sensibilización y reeducación.

En este contexto, la existencia de diferentes normas, autorizaciones, procedimientos y requisitos para cada actividad hace que los centros enfrenten trabas para ampliar su oferta formativa, aprovechar sinergias y mejorar las opciones que ofrecen a sus alumnos. Esto puede reducir la oferta y hacerla menos eficiente, en perjuicio del usuario. Se pueden destacar varios ámbitos que se ven afectados por la fragmentación regulatoria:

- **Requisitos de apertura:** un centro debe recabar múltiples autorizaciones para poder llevar a cabo las distintas actividades de formación vial (para la obtención del permiso, recuperación de puntos, enseñanza del CAP o transporte de mercancías peligrosas). En general, no se contemplan procedimientos unificados para impartir varios tipos de formación, ni existe una armonización general, en lo posible, de los medios mínimos para obtener autorizaciones¹⁵⁸. Tampoco hay homologaciones o procedimientos simplificados para que centros de formación autorizados para alguna actividad puedan realizar otras similares (p.ej. autoescuelas que deseen impartir cursos de conducción segura y eficiente, o centros CAP que deseen ofrecer formación para obtener permisos C y D para la conducción de vehículos pesados). En el caso de los cursos para la obtención del permiso de conducir de la clase A está expresamente contemplada la posibilidad de autorizar su impartición a distintos tipos de centros de formación (art. 3 de la Orden INT/2323/2011), pero no se ha producido el desarrollo reglamentario necesario para ello.

¹⁵⁸ Por ejemplo, los requisitos sobre locales o vehículos no están armonizados. Así, la normativa exige una superficie mínima total y por alumno diferente a los locales de centros CAP (1,5m² por alumno y espacio reservado para servicios generales), ADR (superficie mínima de 30m² y 1,5m² por alumno), de sensibilización y reeducación (superficie mínima de 15m² y 1,5m² por alumno) o de formación de profesores de mercancías peligrosas (superficie mínima de 2m² por alumno). En cuanto a vehículos, las autoescuelas deben tenerlos en propiedad, arrendamiento a largo plazo o con opción de compra, mientras que los centros CAP solo tienen que acreditar que pueden hacer uso de los mismos.

- **Requisitos para ejercer la actividad:** los temarios y medios de formación no se hallan armonizados por lo general¹⁵⁹. Tampoco se contemplan módulos formativos o clases temáticas en las que puedan juntarse alumnos de distintos cursos cuyo temario coincida parcialmente¹⁶⁰.
- **Requisitos de acreditación y habilitaciones profesionales del personal formador y director, y de los centros de formación para formadores:** cada tipo de centro de formación (autoescuela, centro CAP, centro de mercancías peligrosas o centros de recuperación de puntos, así como para los centros de formación de profesionales de la formación vial) debe contar con sus propios profesores y directores, sujetos a diferentes requisitos de acceso a la profesión. Por un lado, para los centros de formación de personal no se contemplan procedimientos armonizados que permitan presentar solicitudes para ofertar varias actividades de formación simultáneamente¹⁶¹. Por otro lado, en cuanto a los profesores y directores, no existen convalidaciones u otros sistemas que faciliten que un formador pueda ampliar sus habilitaciones profesionales de forma sencilla, en la medida en que ya se encuentre suficientemente cualificado y cuente con experiencia en el ejercicio de actividades relacionadas¹⁶². Las siguientes Tablas resumen los distintos tipos de personal formador y director existentes, los centros en los que prestan sus servicios de formación, su titulación habilitante y el centro autorizado para expedir esta titulación.

¹⁵⁹ Un ejemplo destacable de armonización es la Disposición Adicional 1ª del R.D. 284/2021, que permite que la formación recibida para la cualificación inicial para la obtención del CAP sirva también para la obtención simultánea de la autorización para conducir vehículos que transporten mercancías peligrosas (permiso ADR) o para la recuperación de puntos, en el caso de los módulos sobre sensibilización y reeducación vial.

¹⁶⁰ En el caso de los cursos de sensibilización y reeducación, el art. 8 de la Orden INT/914/2024 prohíbe juntar en la misma aula a alumnos de cursos de recuperación parcial con alumnos de recuperación del permiso completo, o procedentes de otros cursos. Como ha señalado la CNMC ([IPN/CNMC/005/24](#)), “en la medida en que los programas de estas actividades coincidan, se estaría restringiendo la actividad de los centros, privando a los consumidores de opciones más eficientes a un coste menor, sin que ello repercuta en la calidad del mismo, que queda garantizada por el resto de disposiciones de la orden (regulación del contenido o duración)”. Esta medida también ha sido propuesta para los centros de conducción segura y eficiente (examinada por la CNMC en el [IPN/CNMC/032/23](#)).

¹⁶¹ Por ejemplo, los centros de formación para formadores CAP tienen un régimen flexible que permite ejercer la actividad a cualquier centro de formación reglada oficial o formación profesional. Sin embargo, cuando se trata de centros de formación en transportes o conducción que quieran formar a formadores CAP, la norma establece otras restricciones. En concreto, se les exige acreditar una experiencia no inferior a cinco años en actividades de formación y “una implantación territorial y un ámbito de operación e influencia superior a la meramente local” (D.A. 1ª de la Orden FOM/2607/2021).

¹⁶² Cabe señalar que el nuevo Título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible plantea una formación general para las profesiones relacionadas con la seguridad vial, si bien no existe un sistema de convalidaciones o simplificación de acceso entre certificados de habilitación profesional.

Tabla 5. Regulación de las distintas habilitaciones profesionales del personal formador

Personal formador	Centro de formación	Requisitos	Centro habilitante
Profesor de formación vial (profesor de autoescuela)	Escuelas particulares de conductores (autoescuelas)	Certificado de aptitud de profesor de formación vial	Centros con una concesión administrativa (en la fase de formación presencial)
Profesor CAP	Empresas CAP	Certificado de especialización CAP o cualificaciones equivalentes ¹	Centros de formación de formadores CAP ²
Profesor ADR	Centros de formación para transporte de mercancías peligrosas	Certificado de aptitud de formador ADR ³	Centros de formación de formadores ADR ⁴
Formador de cursos de sensibilización y reeducación vial ⁵	Centros de sensibilización y reeducación vial	Certificado de aptitud de profesor de formación vial + 3 años de experiencia + Certificado de formador de cursos de sensibilización y reeducación vial	Centros con una concesión administrativa
Monitor de conducción segura y eficiente	Centros de formación para la conducción segura y eficiente	Pendiente de desarrollo reglamentario ⁶	Pendiente de desarrollo reglamentario ⁶

Fuente: elaboración propia. Notas: ¹ Se habilita para impartir algunas de las materias de especialización a los titulares de un certificado de aptitud de profesor de formación vial, a los formadores en extinción de incendios o a los titulares de un certificado de capacitación profesional para el ejercicio de la actividad de transportista de mercancías, viajeros o mercancías peligrosas o titulares de un certificado de aptitud de formador ADR. ² Centros públicos o privados que ofrezcan formación reglada oficial o formación profesional para el empleo, la Fundación pública estatal Transporte y Formación, y centros de formación en transportes o conducción con una experiencia no inferior a 5 años, siempre que tengan una implantación territorial y un ámbito de operación e influencia superior a la local (D.A. 1ª de la Orden sobre formación ADR). ³ La Orden sobre formación ADR permite que la DGT autorice profesores que justifiquen que poseen la “especialización y cualificación necesarias”, sin especificar si es posible que no posean el Certificado de aptitud de formador ADR. ⁴ Centros autorizados por la DGT que cumplan con los requisitos exigidos por el artículo 17º de la Orden sobre formación ADR. ⁵ Los cursos de sensibilización y reeducación vial también cuentan con psicólogos-formadores. ⁶ El Proyecto de Orden Ministerial examinado por la CNMC en el IPN/CNMC/032/23 establece la necesidad de superar una formación teórica y práctica organizada por la DGT, y habilita para el ejercicio a los titulares de un certificado de aptitud de profesor de formación vial (profesores de autoescuela), a los coordinadores especialistas de formación de la DGT, a los instructores-monitores de motocicletas en escuelas u organismos militares o escuelas oficiales de Policía, y a los Técnicos Superiores en Formación para la movilidad segura y sostenible (Disposición Transitoria única).

Tabla 6. Regulación de las distintas habilitaciones profesionales del personal director

Personal formador	Centro de formación	Requisitos
Director de autoescuela	Escuelas particulares de conductores	Certificado de aptitud de profesor + Certificado de aptitud de director
Director de centro CAP	Empresas CAP	3 años de experiencia como profesor o director en un centro de formación para conductores o formación profesional en general
Director de centro ADR	Centros de formación para transporte de mercancías peligrosas	3 años de experiencia como profesor ADR
Director	Centros de sensibilización y reeducación vial	Ninguno
Responsable del curso	Centros de formación para la conducción segura y eficiente	Pendiente de desarrollo reglamentario ¹

Fuente: elaboración propia. Notas: ¹ El Proyecto de Orden Ministerial examinado por la CNMC en el IPN/CNMC/032/23 no establece ningún requisito más allá de que será el titular del centro o la persona que este designe (artículo 2).

5.5. La gestión de las pruebas del permiso de conducir

En este apartado se revisa la gestión administrativa de las pruebas para la obtención del permiso de conducir y su efecto sobre las autoescuelas.

5.5.1. Las reglas de reparto de la capacidad de examen

Los diferentes sistemas de reparto adoptados (incluido el actual Sistema CAPA) prevén que sea la autoescuela la que realice los trámites necesarios para la solicitud de exámenes, sin que el alumno se relacione directamente con la administración¹⁶³. Además, a la hora de gestionar los exámenes la DGT no considera cada solicitud de manera individual, sino que reparte la capacidad de examen entre las distintas autoescuelas que, a su vez, la reparten entre sus alumnos. De esta manera, la DGT sitúa a la autoescuela como intermediaria en su relación con el alumno.

Una posible justificación del sistema de intermediación podría ser la necesidad de optimizar los recursos públicos en un contexto de información asimétrica. Los

¹⁶³ [La DGT indica en su web](#) “si te presentas a través de una autoescuela, será la propia escuela la que se encargue de presentar tu solicitud para presentarte a las pruebas de aptitud y obtener, en caso de superarlas, tu permiso”. En la sede electrónica de la DGT únicamente se hace referencia al examen teórico en el trámite relativo a las solicitudes por libre.

alumnos pueden desconocer si están suficientemente preparados para examinarse y pueden tener un incentivo a presentarse lo antes posible. En un contexto de escasez de recursos de la administración, esto podría contribuir a la saturación de la capacidad de examen. Al repartir la capacidad escasa entre las autoescuelas, estas actuarían como un filtro previo para la administración, presentando a los alumnos más preparados. Así, entre la administración y las autoescuelas se establecería una relación de agencia¹⁶⁴. En este marco pueden surgir conflictos de interés cuando los objetivos de la autoescuela no coinciden con los de la administración, lo que podría suceder en diversas circunstancias¹⁶⁵. Para tener éxito, cualquier regla de reparto de la capacidad entre autoescuelas debería abordar este problema y tratar de alinear los objetivos de las autoescuelas y los de la administración.

Por otra parte, las reglas de reparto de la capacidad de examen afectan a autoescuelas y alumnos. A las autoescuelas, porque limitan el número de alumnos que pueden presentar a examen, por lo que podrían distorsionar su actividad o discriminar injustificadamente entre sus solicitudes. Asimismo, afectan al alumno, puesto que:

- **El centro de examen vendrá determinado por la ubicación de la autoescuela**, impidiendo que el alumno, en caso de que lo desee, pueda examinarse en un lugar diferente de donde curse su formación, por ejemplo, para acelerar plazos o por un cambio de residencia.
- **Su fecha de examen dependerá de factores externos y desconocidos** distintos de la fecha de la solicitud, como el sistema de reparto o la política interna de la autoescuela para asignar los exámenes entre sus alumnos.
- **Reduce la información y el poder negociador del alumno frente a la autoescuela**: al no interactuar directamente con la administración, el alumno puede ignorar sus opciones. También dificulta el cambio de autoescuela, ya que además de disolver el contrato privado, el alumno deberá tramitar un traslado de expediente frente a la administración. En último lugar, la autoescuela podría introducir comisiones de

¹⁶⁴ En economía, la relación de agencia describe una situación en la que un principal (en este caso la Administración Pública) encarga a un agente (la autoescuela) una tarea (la selección de los alumnos preparados) en beneficio del principal. Esta relación genera un conflicto de intereses cuando los objetivos del agente (por ejemplo, la maximización de sus beneficios) no están alineados con los del principal (la optimización de recursos públicos) y, además, el principal no puede controlar de manera perfecta el comportamiento del agente.

¹⁶⁵ Por ejemplo, porque los ingresos de las autoescuelas están directamente ligados a la enseñanza de la conducción (dependiendo del número de clases impartidas o de las gestiones efectuadas ante la DGT en nombre del alumno), y no a la obtención del permiso.

intermediación por la gestión de la solicitud de examen o el traslado de expediente, encareciendo el coste para el alumno¹⁶⁶.

Los problemas del sistema de intermediación de las autoescuelas han llevado a algunos países a plantear sustituir este sistema por uno que emplee al alumno como base del reparto¹⁶⁷. De esta manera, la asignación de capacidad de examen se determinaría de forma bilateral entre el solicitante y la administración, fundada sobre criterios objetivos y determinados por las características de la solicitud, como la fecha de entrada o el número de convocatoria del alumno.

En general, cualquier sistema de reparto debería cumplir lo siguiente:

- **Ser transparente, predecible, y comprensible** para las autoescuelas y para los alumnos. Esto proporciona certidumbre y permite a alumnos y autoescuelas planificar su formación y fecha de examen.
- **Ser neutro** para las autoescuelas y no distorsionar su comportamiento.
- **Ser eficiente**, alineando los objetivos del alumno (y, en su caso, de la autoescuela) con los de la administración.
- **Respetar la capacidad de decisión del alumno**, facilitando la elección del lugar de examen, dándole el control de su expediente administrativo y reforzando su poder de negociación frente a la autoescuela. Además, el sistema debería garantizar el mismo trato a los alumnos que se presentan por libre frente a los inscritos en autoescuela.

5.5.2. El Sistema CAPA

Sin perjuicio de la posibilidad de adoptar sistemas de reparto de la capacidad no intermediados, el Sistema CAPA supone una mejora respecto a los sistemas de reparto entre autoescuelas adoptados anteriormente, ya que:

- **Distorsiona menos la actividad de las autoescuelas**: el reparto parte de la bolsa de alumnos pendientes de examinar de cada autoescuela, de

¹⁶⁶ El art. 1.3 del Reglamento de autoescuelas habilita a las autoescuelas para gestionar la documentación de sus alumnos “*previa autorización de los alumnos e información a los mismos del coste asociado a este servicio*”. Según la OCU (2019) “*es habitual que las autoescuelas incluyan el coste de los trámites frente a la DGT en el precio de sus servicios*”.

¹⁶⁷ Por ejemplo, la *Autorité de la Concurrence* francesa propuso en su [Avis 16-A-07 del 26 de febrero de 2016](#) adoptar de esta medida a medio plazo, puesto que consideró que mantener la intermediación de las autoescuelas introduce sesgos susceptibles de falsear la competencia. En este sistema, las plazas se asignarían en orden de presentación de la solicitud. De hecho, en Francia se ha puesto en marcha la plataforma “RdvPermis” (más información en este [enlace](#), en francés), que permite a los alumnos (o a las autoescuelas en nombre de los alumnos) solicitar directamente la realización de los exámenes.

manera que no se distorsionan las decisiones respecto a los medios personales o materiales y se mantienen sus incentivos a captar alumnos.

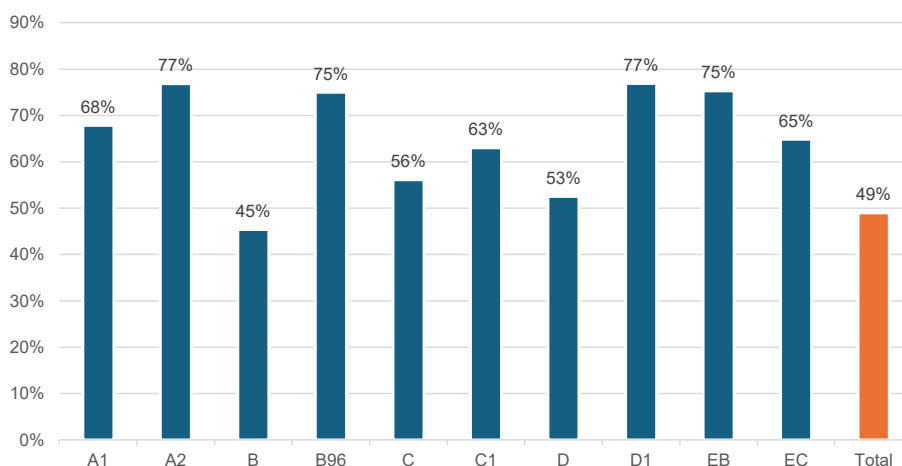
- **Incentiva la presentación de alumnos preparados**, al prever una penalización para las autoescuelas con menor porcentaje de aprobados.

No obstante, algunos detalles del sistema, tal y como está regulado en el Anexo IX del Reglamento General de Conductores, podrían ser objeto de reconsideración.

En primer lugar, existe incertidumbre sobre la penalización a las autoescuelas con menor número de aprobados. El Reglamento General de Conductores no concreta de qué forma se penaliza a las autoescuelas con menor porcentaje de aprobados, ni qué impacto tiene la penalización sobre la capacidad asignada¹⁶⁸. Esta falta de transparencia puede afectar a las decisiones de las autoescuelas y al grado de preparación de los alumnos presentados a examen.

Asimismo, se desconoce si el sistema atiende a las diferencias de porcentajes de aprobados por tipo de permiso. Esto sería necesario para evitar desincentivar la formación en determinados permisos con menor porcentaje de aprobados o discriminar a las autoescuelas especializadas en dichos permisos (ver Figura 39). Es más, dado que la capacidad asignada a las autoescuelas se expresa en minutos y las autoescuelas deciden cómo asignan sus minutos, los alumnos de exámenes más largos podrían verse perjudicados en el reparto.

Figura 39. Porcentaje de aprobados del examen práctico en 2023, por tipo de permiso



Fuente: elaboración propia, a partir de la información de la DGT.

¹⁶⁸ El Anexo IX. 3. del Reglamento General de Conductores se limita a indicar: “se tendrá en cuenta el porcentaje de aptos en las pruebas de los alumnos de cada escuela respecto a la media del centro del examen”.

Tampoco está definida la frecuencia de actualización de la ratio de reparto. Si la frecuencia es reducida, es posible que el reparto se haga a partir de información que no refleje la situación real del mercado, dificultando la entrada o expansión de las empresas.

También se desconoce si el cálculo de la bolsa de la autoescuela tiene en cuenta los traslados de expediente de alumnos entre autoescuelas¹⁶⁹. Esto es importante porque afecta a los incentivos de las autoescuelas a aceptar matriculaciones de alumnos que se hayan presentado a otros exámenes por libre o procedan de otra autoescuela.

Por último, las reglas de asignación de la capacidad de reserva no son públicas. Esta falta de transparencia puede afectar a la planificación de la actividad de autoescuelas y alumnos. Además, al igual que ocurre con las reglas que rigen el reparto inicial, las reglas que se adopten para repartir los excedentes pueden distorsionar la competencia entre autoescuelas o perjudicar a los alumnos de determinados tipos de permiso o a los que se presenten por su cuenta.

5.5.3. Factores que inciden sobre la demanda de capacidad de examen

Existen otros aspectos relativos a la organización de las pruebas que afectan a la demanda de examen de las Jefaturas Provinciales:

- Incentivos dirigidos a los alumnos: en la actualidad las decisiones sobre la presentación a examen de los candidatos a la obtención de un permiso de conducir le corresponden al propio interesado (art. 51.1 del Reglamento General de Conductores). Sin perjuicio de que, como se ha señalado, las reglas relativas a la gestión de las solicitudes de examen favorecen que las autoescuelas tengan el control sobre los expedientes de sus alumnos, no parece que se incentive adecuadamente que los alumnos soliciten presentarse a examen únicamente cuando están suficientemente preparados y sus posibilidades de aprobar sean altas. Las tasas actuales dan derecho a dos convocatorias de exámenes, lo que no premia a los que aprueban en su primera convocatoria, que estarían financiando indirectamente el coste del examen al resto. Por otra parte, existen plazos de espera mínimos entre convocatorias, pero únicamente a partir de la segunda y sucesivas.

¹⁶⁹ El texto original, de la Instrucción 2020 C-136 (anulada), señalaba que se tendrán en cuenta los alumnos que figuren adscritos a la escuela “*en el registro de exámenes*”, que no tendría en cuenta los traslados de expediente posteriores a la realización de las pruebas. El texto vigente en el Reglamento General de Conductores modifica el punto anterior, especificando que serán “*aquellos que consten en el Registro de Conductores*” (Anexo IX. 3. del Reglamento General de Conductores). Este Registro recoge los datos de los solicitantes y titulares de autorizaciones administrativas para conducir (Título V del Reglamento General de Conductores), por lo que podría no contener esta información.

Esto puede contribuir a la saturación de la capacidad de examen, con consecuencias negativas para todos los usuarios de la misma, y también puede distorsionar el comportamiento de las autoescuelas, pues la asignación de capacidad que reciben a través de CAPA depende, por la existencia de un factor de corrección, de la tasa de aprobados de sus alumnos, que no se encuentra perfectamente bajo su control.

- Necesidad de autorización para presentar alumnos en provincias distintas a aquella en la que resida la sede de la autoescuela: esta exigencia fragmenta el mercado de autoescuelas, limita la movilidad y capacidad de elección de los candidatos e impide que la demanda se distribuya de forma eficiente entre los distintos centros de examen en función de su saturación. También tiene el efecto de restringir la actividad de las autoescuelas, puesto que una autoescuela que desee operar en varias provincias solo podrá hacerlo mediante la apertura de una nueva sucursal. Por último, esta exigencia reduce la accesibilidad del servicio en los municipios menos poblados, que podrían ser atendidos por las autoescuelas ubicadas en provincias cercanas sin necesidad de que abriesen una nueva sucursal en el municipio.

5.6. Transparencia y asimetrías de información

Para que los mercados sean competitivos y eficientes también es necesario que funcionen adecuadamente por el lado de la demanda. Esto es, que los consumidores sean capaces de disciplinar el comportamiento de las empresas con sus decisiones de compra, premiando a las que ofrecen mejores productos y penalizando a las que no lo hacen.

En este sentido, las actividades relacionadas con la formación para conductores (y las que realizan las autoescuelas en particular) presentan una serie de características estructurales que hacen que la falta de transparencia y las asimetrías informativas puedan tener efectos negativos sobre el funcionamiento del mercado. En primer lugar, como sucede con los servicios relacionados con la formación en general, resulta complicado para los consumidores conocer las características del servicio, incluyendo su calidad, con anterioridad a su adquisición, puesto que no poseen los conocimientos necesarios para valorarlos de manera adecuada hasta después de haberlo consumido¹⁷⁰. En el caso de la formación que imparten las autoescuelas, esta circunstancia se ve agravada por

¹⁷⁰ En el ámbito de la economía industrial, este tipo de bienes suelen denominarse "bienes de experiencia" (Nelson, 1970), por contraposición a los "bienes de búsqueda", respecto de los cuales sí es posible conocer sus características antes de la compra, tras un proceso de búsqueda. En el caso de los bienes de experiencia, el problema es que con carácter general las empresas no tendrán incentivos para ofrecer servicios de mayor calidad, porque no es percibida por el consumidor en el momento de tomar sus decisiones de adquisición.

el hecho de que en general no se producen compras repetidas. Es decir, los individuos obtienen cada permiso de conducir una única vez y la mayoría de conductores solo obtiene un permiso de conducir (generalmente el de la clase B)¹⁷¹. Esto hace que los consumidores tengan complicado aprender sobre las características del servicio con el tiempo.

Si los consumidores no son capaces de conocer la calidad de la formación antes de realizar la compra, las autoescuelas tendrán menores incentivos para ofrecer servicios de mayor calidad¹⁷². En cambio, una mejor información sobre la calidad del servicio podría hacer que esta se convierta en una variable de decisión para los consumidores y en un parámetro de competencia para las empresas, contribuyendo a mejorar la formación y las tasas de aprobados. Esto resultaría en beneficios para los alumnos, en un uso más eficiente de los recursos públicos destinados a los exámenes y, también, en una mayor seguridad vial.

La administración puede contribuir a incrementar la transparencia y calidad de la información. Por ejemplo, en Francia existen certificados de “autoescuela de calidad” que otorga la autoridad de tráfico a las autoescuelas que cumplen una serie de requisitos¹⁷³. En Portugal, la autoridad de tráfico publica anualmente información sobre las tasas de aprobados de todas las autoescuelas del país¹⁷⁴. En España, la DGT publica datos mensuales con información sobre los exámenes de conducir realizados por todas las sucursales de autoescuela y su resultado¹⁷⁵. No obstante, es relativamente complicado acceder y analizar la información para un consumidor medio y los datos no facilitan la comparación entre autoescuelas¹⁷⁶.

¹⁷¹ De acuerdo con la DGT, en 2023 solo el 25% de los titulares de nuevos permisos expedidos lo era de un permiso anterior. Por otra parte, más del 90% de los conductores en España poseen el permiso B, que representó el 66% de los nuevos permisos expedidos en 2023.

¹⁷² Seim, Vitorino y Muir (2013) estudian el sector de las autoescuelas de Portugal para analizar un problema relacionado con la información imperfecta sobre las características del servicio: el pago de un precio elevado por parte de los alumnos de las autoescuelas como consecuencia de la necesidad de recibir clases adicionales tras suspender el examen de conducir. Los autores hallan evidencia de que los consumidores solo se fijan en el precio cobrado por las autoescuelas por el curso inicial, lo que permite a las autoescuelas fijar precios mucho más elevados para las clases adicionales tras un suspenso.

¹⁷³ Puede consultarse más sobre los certificados de calidad en el siguiente [enlace](#) (en francés).

¹⁷⁴ En virtud de la Lei n.º 14/2014. Datos disponibles en el siguiente [enlace](#) (en portugués).

¹⁷⁵ Pueden consultarse en el portal DGT en cifras ([enlace](#)).

¹⁷⁶ Los microdatos que publica la DGT identifican cada sucursal mediante su código registral en el Registro de Centros de Formación para Conductores, pero no se indica la dirección. La única información geográfica es la provincia y centro de examen asignados a la sucursal, por lo que, de existir varias sucursales de una autoescuela en la misma provincia, no sería posible determinar a cuál corresponden los datos. La falta de detalles sobre la dirección dificulta que los consumidores comparen los resultados de las autoescuelas cercanas.

5.7. El papel de las asociaciones sectoriales

5.7.1. La mediación con la administración y gestión de información sensible

En ocasiones la administración ha tratado de facilitar la gestión de sus relaciones con los operadores mediante la interlocución con asociaciones del sector, como ha sucedido por ejemplo con las reglas para la asignación de la capacidad de examen (ver Recuadro 1 más arriba). Sin embargo, esto podría reforzar su papel como intermediarias frente a los centros individuales, e incluso podría llegar a plantear retos desde un punto de vista de competencia.

Como ejemplo, con el fin de digitalizar el proceso de solicitud y asignación de capacidad de examen, la DGT ha puesto en funcionamiento el sistema informático AUES (Aplicación Universal de Expedientes). Este sistema agiliza la tramitación administrativa de los expedientes frente a la solicitud tradicional a través del Registro Electrónico o la tramitación manual. Aunque AUES es accesible para cualquier autoescuela, no provee una aplicación de uso directo y general, como sucede en otros países¹⁷⁷. Por lo tanto, es necesario realizar un desarrollo previo para integrarlo en sus sistemas informáticos¹⁷⁸.

La atomización del sector y el reducido tamaño de las empresas dificultan que muchos centros de formación tengan capacidad y recursos para realizar esta integración por sí mismos. Por ello, numerosas autoescuelas podrían recurrir a intermediarios que les faciliten esta integración. Por ejemplo, existen servicios de este tipo en algunas plataformas de autoescuelas digitales y en la asociación mayoritaria CNAE, a través de la aplicación Pasarela¹⁷⁹. Estos desarrollos pueden ser de gran interés y utilidad para las autoescuelas, por lo que un uso apropiado puede ser beneficioso. No obstante, en caso de no estar adecuadamente diseñada, el operador de una plataforma de este tipo podría tener acceso en tiempo real a información comercial sensible, lo que puede plantear riesgos desde el punto de vista de la competencia, especialmente si se trata de personas o entidades vinculadas con los centros de formación.

¹⁷⁷ En Francia, por ejemplo, la aplicación de gestión en línea de las solicitudes de examen ([RdvPermis](#)) puede ser utilizada directamente por las autoescuelas (y también por los alumnos), siendo únicamente necesario estar registrado como usuario.

¹⁷⁸ De acuerdo con la web de la DGT ([enlace](#) a la descripción del sistema), el sistema AUES permite a las autoescuelas gestionar nuevas solicitudes de pruebas de aptitud, nuevas citas dentro de una solicitud existente y la consulta de notas de los exámenes realizados por sus alumnos. El acceso a la aplicación se realiza a través de un servicio web que permite la integración de terceros con el sistema AUES a través de Internet, siendo necesario que la escuela realice un desarrollo informático para acceder al sistema.

¹⁷⁹ La documentación de la aplicación Pasarela de CNAE está disponible [aquí](#). El servicio de interconexión con AUES también lo ofrecen plataformas digitales como Dribo ([enlace](#)).

5.7.2. La gestión de terrenos municipales de prácticas por asociaciones

Las asociaciones en ocasiones también tienen un papel relevante en la **gestión de los terrenos municipales de prácticas**. En algunos casos esto ha dado lugar a problemas e incluso a sanciones por infracciones de competencia por denegación del acceso o imposición de condiciones abusivas relacionadas con los terrenos de prácticas¹⁸⁰.

Los expedientes pasados ilustran los riesgos que puede conllevar este sistema de organización. Por un lado, la gestión por una asociación privada de un activo importante, si no esencial, para la actividad de las autoescuelas, refuerza la posición de la asociación frente a otras asociaciones o escuelas no asociadas. Igualmente, la posición de las asociaciones gestoras de terrenos también puede verse reforzada cuando estos terrenos son, además, los designados por la DGT para la realización de las pruebas para la obtención de permisos de conducir. Especialmente si la entidad gestora establece el cobro de comisiones adicionales a las tasas habituales para hacer los exámenes en concepto de derechos de uso de los terrenos para la realización de las pruebas oficiales organizadas por la autoridad de tráfico¹⁸¹.

¹⁸⁰ Entre otros, Resoluciones de la ACCO [n.º 23/2010](#) y [n.º V-23/2010](#), en las que se sancionaba a varias asociaciones por impedir el acceso a las pistas de prácticas a las empresas no asociadas.

¹⁸¹ En 2011, la Jefatura Provincial de Tráfico de Barcelona utilizaba como pistas de examen los terrenos de titularidad pública cedidos a la Federación de Autoescuelas de Barcelona en los municipios de Barcelona (Sot del Migdia), Mataró, Sabadell - Terrassa, Granollers y Vilafranca (ACCO, 2011). En el caso de los terrenos situados en Vilafranca, los Estatutos de la Asociación de Empresarios de Autoescuelas de la Zona de Vilafranca del Penedès establecían que *“todas las autoescuelas que concurren en las pruebas de aptitud que se desarrollen en una zona titularidad de la FAB [Federación de Autoescuelas de Barcelona] tendrán que satisfacer las cuotas que se establezcan con carácter general para el mantenimiento de las pistas”* (ACCO, 2011, pág. 10). En ese expediente también se recoge que, *“la FAB informa de que en las pistas de Vilafranca, en concepto de mantenimiento de las instalaciones, las autoescuelas tienen que pagar 30 € por alumno de moto y camión, y 5 € por examen teórico. No se pagan las prácticas”* (ACCO, 2011, pág. 22).

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los servicios de formación vial son esenciales para la actividad personal y profesional de la población, para la seguridad vial y para el sector del transporte. Los demandantes son mayoritariamente jóvenes, que en general cuentan con una renta inferior a la media. Por ello, es esencial que funcionen de forma eficiente y competitiva, a fin de proveer una formación de calidad a precios asequibles.

En la mayoría de las actividades de formación consideradas en este estudio, la administración controla indirectamente su calidad a través de un examen, lo que reduce la necesidad de intervenir sobre la actividad de los centros. A pesar de ello, la regulación reserva a centros autorizados la actividad de formación y determina la cualificación que debe tener su personal, los medios materiales de los centros y, en ocasiones, los métodos y tecnologías de enseñanza.

Algunos aspectos examinados en el estudio pueden reducir la competencia y la eficiencia, creando barreras de entrada y dificultando la expansión de los centros a nuevos mercados y actividades. También pueden reducir la accesibilidad de un servicio fundamental para los habitantes de municipios menos poblados, que suelen depender más del vehículo privado. La regulación, sumada a las características estructurales de la actividad, configura un sector atomizado, fragmentado en los distintos mercados locales y también según el tipo de servicio ofertado. Igualmente, las relaciones entre administración, asociaciones sectoriales, autoescuelas y alumnos tienen una gran relevancia en el funcionamiento del sector y el equilibrio entre competidores, pudiendo afectar al reparto de la capacidad de examen, al acceso a los terrenos de práctica y de examen o a la relación del alumno con la administración.

El impacto de estos factores sobre la competencia se puede mitigar con la adopción de medidas para facilitar la entrada en el mercado y flexibilizar la operativa de los centros de formación, incrementar la transparencia y la información disponible, incentivar la competencia, y facilitar la habilitación de personal formador. Todo ello redundaría en mayores eficiencias y menores barreras a la entrada y expansión geográfica, favoreciendo una mayor competencia en precios y calidades en beneficio de los usuarios del servicio.

En virtud de lo anterior, se plantean las siguientes recomendaciones:

PRIMERA. FLEXIBILIZAR EL RÉGIMEN DE LA FORMACIÓN VIAL

I. Facilitar el aprendizaje mediante la conducción acompañada por un tutor no profesional

En España, la opción de practicar acompañado de un tutor se encuentra muy restringida, de manera que en la práctica no es viable. Esto contrasta con lo que

sucede en muchos países de nuestro entorno, donde es una alternativa relativamente extendida y a la que se puede acceder fácilmente.

La conducción acompañada abriría una nueva vía de práctica que podría ayudar a muchos alumnos a formarse, al reducir el coste e incrementar la variedad de opciones disponibles. También facilitaría que posean más experiencia antes de obtener el permiso, en beneficio de la seguridad vial. Una mejor preparación para los exámenes podría contribuir a aumentar las tasas de aprobados, así como a reducir la congestión en los centros de exámenes.

Por otra parte, flexibilizar las alternativas de formación no tiene por qué menoscabar el nivel requerido para obtener los permisos, puesto que los exámenes de conducir son controlados directamente por la administración. Las pruebas de conducción actúan como un control externo de la enseñanza recibida y, además, tienen un efecto incentivador sobre los candidatos y los formadores, pues se tenderá a estudiar y practicar aquello que sea objeto de evaluación.

Por ello, **se recomienda flexibilizar los requisitos para el aprendizaje mediante conducción acompañada por un tutor no profesional**, de manera que sea una opción accesible en la práctica.

En particular, debería reconsiderarse la obligación de que el vehículo empleado para las prácticas figure a nombre del acompañante o del aprendiz, así como las demás restricciones relacionadas con el vehículo (obligación de contar con doble mando), con la circulación (límites de velocidad), el acompañante (posibilidad de designar a varios acompañantes) o la propia licencia de aprendizaje (vigencia máxima de 8 meses). También podría valorarse la posibilidad de permitir la conducción acompañada en permisos distintos del B.

Las prácticas acompañadas serían compatibles con un posible mantenimiento de obligaciones de formación obligatoria en autoescuelas si se considerara necesario, por ejemplo estableciendo un mínimo de clases en autoescuela antes de la conducción acompañada. También sería compatible con limitaciones específicas cuando sea imprescindible por razones de interés general, como preservar la seguridad vial durante la fase de aprendizaje o garantizar la enseñanza de materias de difícil evaluación en el examen. En estos casos, las restricciones deberían estar suficientemente justificadas y respetar los principios de regulación económica eficiente.

II. Flexibilizar los métodos y tecnologías para la formación vial

En ocasiones la normativa establece requisitos que condicionan la forma de impartir la formación, excluyendo u obstaculizando algunos métodos o tecnologías. Con carácter general, la elección entre métodos de enseñanza (tradicionales, digitales, etc.) debería ser libre para autoescuelas y alumnos, salvo excepciones suficientemente justificadas por razones de interés general.

La administración realiza exámenes de conducción de forma independiente para la mayoría de permisos, por lo que tiene la capacidad de controlar el nivel de competencia exigido para su obtención sin necesidad de exigir que la enseñanza se imparta de una determinada manera.

Preservar la neutralidad tecnológica y, por lo tanto, permitir diferentes métodos y tecnologías de formación, puede ayudar a que los distintos alumnos encuentren soluciones que se adapten mejor a sus necesidades. Esto podría reforzar el desarrollo de sus habilidades como conductores. Por otro lado, al posibilitar más opciones para los alumnos, también se incentivaría a que las autoescuelas se esfuercen en mejorar e innovar para dar las mejores alternativas, aumentar la calidad de su servicio y atraer alumnos. Así, serían alumnos y autoescuelas los que irían decantándose por los métodos y tecnologías más efectivos y convenientes. Por último, la posibilidad de acogerse a métodos de enseñanza más flexibles podría mejorar la accesibilidad del servicio en los municipios menos poblados.

Por ello, **se recomienda flexibilizar los métodos y tecnologías que la normativa impone para la formación vial**. En concreto, se recomienda revisar y eliminar aquellos requisitos de acceso o de actividad que exigen la adopción de soluciones tecnológicas concretas a los centros. De igual manera, la obligación de presencialidad en la formación para conductores debería limitarse a lo imprescindible y estar adecuadamente justificada, para evitar restricciones desproporcionadas a las modalidades de formación *online*.

En la misma línea, se recomienda suprimir la obligación para los centros de sensibilización y reeducación de contar con acceso a Internet, ordenadores y auriculares y un sistema de proyección, contenidos en el apartado 4 del Anexo IX de la Ley de Tráfico. Asimismo, se recomienda acelerar el proceso de aprobación de la Orden ministerial que regule las condiciones de la teleformación para la obtención del CAP.

SEGUNDA. REDUCIR LAS BARRERAS A LA APERTURA Y LA ACTIVIDAD DE LOS CENTROS DE FORMACIÓN PARA CONDUCTORES

III. Eliminar el requisito de contar con un local físico de las autoescuelas

La obligación de poseer un local físico impone costes para la apertura y funcionamiento de las autoescuelas, sin que resulten imprescindibles para sus actividades. Esta exigencia no refuerza la seguridad vial, al estar desligada de las prácticas en carretera. Además, los exámenes de conducción ya acreditan que los candidatos disponen de los conocimientos y habilidades necesarios, lo que mitiga la necesidad de establecer por normativa los medios materiales de las escuelas de formación. La obligación no es neutral con respecto al modelo

de negocio, ya que predispone a la presencialidad y contribuye a limitar el alcance geográfico de la actividad y la accesibilidad del servicio y a fragmentar el mercado. Sin esta restricción, las autoescuelas tendrían más facilidades para entrar en el mercado, expandirse, ajustar sus costes y ofrecer distintas alternativas de formación.

Por tanto, **se recomienda eliminar el requisito de contar con un local por parte de las autoescuelas** recogido en el art. 13 del Reglamento de autoescuelas.

IV. Eliminar las restricciones sobre el régimen de tenencia de los vehículos de las autoescuelas

El requisito de que los vehículos de las autoescuelas figuren a nombre del titular, establecido por el art. 16. a) del Reglamento de autoescuelas, hace que en la práctica las autoescuelas deban poseerlos en régimen de propiedad o a través de contratos de arrendamiento a largo plazo o con opción de compra.

Sin embargo, la titularidad registral de los vehículos no afecta a la posibilidad de desarrollar eficazmente la enseñanza de la conducción. De hecho, no se exige en los casos particulares de las agrupaciones para la utilización compartida de vehículos ni de aportación de vehículos por parte de los alumnos. Tampoco existen restricciones sobre el régimen de tenencia de los vehículos en otros ámbitos de la formación para conductores, como la formación para conductores profesionales en vehículos pesados (CAP). Por ello, no parece que el requisito de que los vehículos de las autoescuelas se encuentren a nombre de su titular (en general, el requisito de que se posean a través de un título concreto) se encuentre suficientemente justificado y, en cambio, impone unos costes y una rigidez innecesarios a la actividad de las autoescuelas.

En consecuencia, **se recomienda eliminar la obligación de que los vehículos de las autoescuelas figuren a nombre de su titular**. Podría sustituirse el requisito de titularidad registral actual por una obligación genérica de acreditar la facultad para utilizar los vehículos necesarios para la enseñanza, como sucede en otros ámbitos de la formación vial, como la formación CAP. Se podría considerar también la posibilidad de permitir que los vehículos empleados para la enseñanza sean aportados por los propios alumnos, lo que podría resultar atractivo tanto para la autoescuela como para el alumno, en particular en los casos en donde el vehículo no necesita adaptación, como sucede con las motocicletas.

V. Eliminar duplicidades innecesarias en los requisitos de apertura

V.A. *Eliminar la doble autorización de apertura para los centros CAP*

Para poder desarrollar sus actividades, los centros CAP deben obtener dos autorizaciones: (i) una para constituirse como empresa CAP y (ii) otra para poder ofrecer cada uno de los cursos correspondientes a la formación CAP, a través del trámite de homologación de los cursos.

La memoria aportada en el trámite de homologación de los cursos hace referencia a aspectos regulados en detalle y con margen de discrecionalidad mínimo, como las materias del curso y su duración o la titulación y número de profesores, o bien a cuestiones cuyo control solo puede hacerse en un momento posterior, como lo referido al desarrollo de los cursos. Además, las empresas CAP están obligadas a la comunicación previa de cada uno de los cursos celebrados y, según el art. 21.1 del R.D. 284/2021, la administración autonómica competente debe realizar al menos una visita de inspección presencial de cada curso comunicado por una empresa CAP.

En virtud de lo anterior, **se recomienda eliminar la necesidad de obtener una autorización para la “homologación de los cursos” de las empresas CAP** (art. 11 del R.D. 284/2021). Podrían articularse mecanismos menos gravosos para alcanzar el mismo objetivo de control. Por ejemplo, a través del régimen de comunicación previa e inspecciones que ya se encuentra en vigor o consolidando el trámite dentro del proceso de solicitud de la autorización de apertura inicial. A modo de referencia, en las empresas de formación para la obtención de los permisos ADR, que tienen un régimen de funcionamiento similar, el trámite de solicitud de la autorización de apertura incluye la presentación de una memoria en la que se indican las clases de cursos cuya autorización se solicita.

V.B. *Eliminar la doble autorización de apertura para los centros ADR*

La actividad de los centros de formación para la conducción de vehículos que transporten mercancías peligrosas (ADR) también requiere dos autorizaciones: (i) una de apertura como centro de formación ADR y, además, (ii) la celebración de cada curso concreto está condicionada a una aprobación previa por parte de la autoridad de tráfico. No obstante, podría alcanzarse un control equivalente mediante instrumentos menos restrictivos, como un régimen de comunicación e inspecciones adecuado, como sucede con las empresas CAP, en las que no es necesaria la aprobación previa de cada uno de los cursos organizados.

Por tanto, **se recomienda eliminar la necesidad de aprobación previa de cada uno de los cursos celebrados por los centros ADR**, prevista en el artículo Octavo de la Orden sobre formación ADR. En caso de mantener la exigencia de una doble autorización, deberían explicitarse las razones imperiosas de interés general que lo justifiquen.

VI. Valorar la necesidad de contar con un registro y fichas de los alumnos por parte de las autoescuelas

Los arts. 39 y 40 del Reglamento de autoescuelas obligan a las autoescuelas a contar con un registro de alumnos y unas fichas detalladas para cada alumno. No obstante, no son necesarios para la evaluación de la capacidad de los alumnos, que ya examina directamente la administración mediante los exámenes de conducir. Además, la propia DGT puede tener conocimiento de los alumnos que presenta cada autoescuela a partir de la gestión de los expedientes de examen. Actualmente tampoco existen requisitos normativos sobre la formación o el número mínimo de clases que pudieran hacerlos necesarios a fin de controlar la actividad.

Por ello, **se recomienda valorar si es necesaria la obligación de que las autoescuelas cuenten con un registro de alumnos y elaboren fichas de los alumnos**, en la medida en que podrían no ser imprescindibles para el desarrollo de la actividad o la supervisión del sector. En el caso de que no fueran necesarios se podría valorar la posibilidad de eliminarlos. Ello sin perjuicio de que las autoridades de tráfico puedan elaborar guías orientativas de seguimiento voluntario por parte de las autoescuelas.

VII. Facilitar que los centros puedan ofrecer distintos tipos de formación para conductores

Las diferentes actividades asociadas con la formación para conductores están interrelacionadas, y es habitual que una misma empresa ofrezca varias al mismo tiempo. No obstante, los centros deben obtener múltiples autorizaciones para poder desarrollar cada una de las actividades reguladas, lo que contribuye a la fragmentación del mercado y puede traducirse en mayores costes o en una menor oferta de servicios. Tampoco pueden prestar formación conjunta sobre materias comunes a alumnos de distintos cursos.

Teniendo en cuenta las complementariedades existentes, y que ya existen otros mecanismos de control como los exámenes de conducir y las habilitaciones profesionales exigidas al personal docente, **se recomienda una revisión general de los requisitos relacionados con la apertura y la actividad de los centros, con el objetivo de simplificar, armonizar y estandarizar procedimientos y contenidos**, para facilitar la prestación conjunta y eficiente de los distintos servicios. En concreto, se puede valorar lo siguiente:

- **Simplificar el procedimiento de autorización de los centros.** Se podría considerar unificar, simplificar o eliminar cuando proceda los trámites de autorización de nuevas actividades para centros que ya cuenten con una autorización de apertura para el ejercicio de una actividad relacionada.

Por ejemplo, se podría estudiar, entre otros, para el caso de autoescuelas que deseen impartir formación para la recuperación de puntos.

- **Armonizar los medios mínimos** exigidos para la obtención de las autorizaciones de apertura. A modo de ejemplo, podrían armonizarse las características exigidas a los locales de los centros CAP, los centros de mercancías peligrosas y los centros de formación de formadores para el transporte de mercancías peligrosas. También con las características de los locales exigidos a las autoescuelas, que no deben cumplir ningún requisito específico relacionado con las dimensiones o instalaciones.
- **Estandarizar los contenidos y módulos de la formación y permitir la formación conjunta** de alumnos de cursos diferentes sobre materias comunes, para que los centros puedan impartir los módulos de contenidos comunes a los alumnos de las distintas modalidades de formación. Ambas reformas podrían valorarse, en particular, en relación con los cursos de sensibilización y reeducación (modificando el art. 8 de la Orden INT/914/2024) y los de conducción segura y eficiente.

TERCERA. FACILITAR EL ACCESO AL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES RELACIONADAS CON LA FORMACIÓN VIAL

VIII. Facilitar el acceso y ejercicio de las profesiones de profesor y director de centros de formación de conductores

VIII.A. Eliminar la habilitación profesional de los directores de autoescuela

Los directores de autoescuela están obligados a obtener una habilitación profesional específica para poder ejercer. Para ello deben superar una prueba teórica específica organizada por las autoridades de tráfico y estar en posesión del certificado de aptitud para profesores de autoescuela. No obstante, las actividades de dirección de una autoescuela son distintas a las de formación y no tienen por qué poner en riesgo la seguridad vial o causar otro perjuicio que justifique regular el acceso a esta profesión. La calidad y seguridad de la formación vial se salvaguardan por otras vías, como la exigencia de una habilitación profesional específica a los profesores de autoescuela, que son los que imparten la formación de manera directa, o los exámenes de conducir.

Por tanto, **se recomienda eliminar los certificados de aptitud para directores de escuelas de conductores**, exigidos por el art. 6.2 del Reglamento de autoescuelas, en la medida en que no existe una razón de interés general que justifique una regulación del acceso a la profesión. En todo caso, si se conservara el actual sistema, se deberían mantener las convocatorias anuales de los cursos para la obtención de los certificados correspondientes, ya que, según la redacción actual del art. 47.1 del Reglamento de autoescuelas, la DGT

solo está obligada a convocar los cursos cuando a su juicio sea necesario para garantizar una adecuada disponibilidad de profesionales. Igualmente, podría valorarse eliminar la obligación de que los directores de autoescuela estén en posesión del certificado de aptitud de profesor de formación vial, ya que sus funciones son diferentes y los directores no participan directamente en la enseñanza.

VIII.B. Mantener una vía de habilitación profesional para profesores de autoescuela similar a los certificados de aptitud actuales

El R.D. 1010/2023 tenía como objetivo, entre otras cosas, convertir el Título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible en una cualificación profesional suficiente para ejercer como profesor de autoescuela. Dicho Real Decreto indica, en su exposición de motivos, que está previsto que el Título de Técnico Superior se convierta en la vía principal de acceso a la profesión, e incluye una Disposición Transitoria Única que establece que, pasados 5 años desde su entrada en vigor, se deberá valorar si seguir convocando los cursos para la obtención de los certificados de aptitud de profesor de formación vial, que hasta ahora habían sido la vía principal de acceso a la profesión.

La sustitución de los certificados de aptitud de profesor de formación vial por el citado Título de Técnico Superior dificultaría de manera significativa el acceso a la profesión. Entre otros aspectos, el nuevo título aumenta el nivel educativo necesario para obtener la habilitación profesional y eleva la duración de la formación a unos dos cursos académicos. Esto convertiría a España en uno de los países con requisitos de acceso más duros. El aumento de las barreras de acceso a la profesión en términos de tiempo y de costes podría reducir la disponibilidad de profesores y, por tanto, la oferta de servicios de formación.

Por ello, **se recomienda mantener los certificados de aptitud de profesor de formación vial** u otro mecanismo de habilitación profesional similar que no suponga un endurecimiento significativo de las condiciones de acceso. En caso de que se quiera reforzar la formación de los profesores de autoescuela, podrían existir alternativas menos restrictivas, como la modificación del formato o de la exigencia de las pruebas para la obtención de la habilitación profesional, o la aprobación de programas de formación continua para profesores.

VIII.C. Eliminar la doble autorización para el ejercicio como profesor o director de autoescuela

Para poder realizar sus funciones, los profesores y directores de autoescuela deben obtener dos autorizaciones: el certificado de aptitud correspondiente y, además, una autorización de ejercicio.

Las autorizaciones de ejercicio se encuentran vinculadas a la prestación de servicios en una autoescuela concreta y deben solicitarse cada vez que el profesional se da de alta en un nuevo centro. En la medida en que existe el título profesional habilitante, puede resultar innecesario requerir además una aprobación previa cada vez que un profesor o director se incorpora o cambia de autoescuela, ya que ambas autorizaciones certificarían lo mismo: la idoneidad del profesor o director para ejercer. Si con la autorización de ejercicio se pretende mantener un registro de dónde trabajan los profesores y directores, existen alternativas menos restrictivas, como declaraciones responsables o comunicaciones previas.

Por tanto, **se recomienda eliminar la autorización de ejercicio para la prestación de servicio como profesor o director de autoescuela**, como está previsto actualmente en el art. 6.2 b) del Reglamento de autoescuelas. En su caso, podría considerarse el establecimiento de una declaración responsable u obligación de comunicación previa.

VIII.D. Eliminar la doble autorización para el ejercicio como profesor especialista del Título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible

El R.D. 1010/2023 reguló la figura de los “profesores especialistas”, que son los responsables de impartir determinados módulos en el Título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible. Para poder ejercer deben obtener dos autorizaciones: un título profesional habilitante y una autorización de ejercicio.

Las autorizaciones de ejercicio deben renovarse cada vez que se pasa a prestar servicios en un centro de formación diferente. Esto último puede resultar innecesario, dado que el título profesional ya acredita la capacidad del profesor. Si se quiere mantener un registro de profesores, existen opciones menos restrictivas, como declaraciones responsables o comunicaciones previas.

Por tanto, **se recomienda eliminar la autorización de ejercicio para la prestación de servicios como profesor especialista en el Título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible**, actualmente prevista en el art. 48 ter. del Reglamento de autoescuelas. Podrían considerarse regímenes de control menos restrictivos, como una declaración responsable u obligación de comunicación previa.

VIII.E. Armonizar los requisitos para el ejercicio como formador en transporte de mercancías peligrosas

Para la conducción de vehículos que transporten mercancías peligrosas es necesario un permiso especial (permiso ADR), que puede obtenerse mediante la realización de un curso específico y la superación de unos ejercicios prácticos y una prueba de control de conocimientos. También es posible la obtención de un permiso ADR cursando módulos específicos en el marco de la formación para la obtención del CAP para el ejercicio profesional de transporte de mercancías en vehículos pesados.

Aunque en ambos casos la formación permite la obtención de un permiso ADR, los requisitos de habilitación profesional de los profesores encargados de impartirla son diferentes. En concreto, es posible ejercer como profesor especializado en un centro ADR mediante la realización de cursos de formación para formadores específicos de 210 horas de duración (entre otras vías de acceso posibles) previstos en la Orden sobre formación ADR. Por su parte, la cualificación para impartir los módulos relacionados con el transporte de mercancías peligrosas en el ámbito de la formación CAP puede obtenerse tras realizar cursos con una duración total de 110 horas (entre otras vías de acceso posibles) regulados en la Orden FOM/2607/2010. Dado que en ambos casos los efectos de la formación son los mismos, no parece imprescindible que los requisitos para poder impartirla sean distintos.

Por ello **se recomienda armonizar los requisitos de cualificación profesional para el ejercicio como formador en cursos que den lugar a la obtención de permisos ADR**. En este sentido, si los requisitos que deben cumplir los profesores especialistas en los cursos CAP (menos exigentes) son suficientes, los requisitos previstos en la normativa reguladora de los cursos de formación ADR deberían rebajarse para ser equivalentes.

VIII.F. Facilitar que un mismo profesional pueda ejercer distintas actividades de formación

La enseñanza de la conducción comprende diferentes actividades entre las que existen complementariedades y materias comunes. Eso puede hacer posible que los conocimientos o experiencia de los profesores o directores de un tipo de centro sean aplicables en otro ámbito. No obstante, las habilitaciones profesionales tienen requisitos distintos, lo que causa fragmentación en las profesiones de enseñanza vial.

En consecuencia, **se recomienda una revisión general de la normativa aplicable a las profesiones reguladas relacionadas con la formación vial, con el objetivo de simplificar, armonizar y unificar procedimientos**, para facilitar la prestación conjunta y eficiente de los distintos servicios.

En concreto, podría considerarse convalidar, en lo posible, las habilitaciones profesionales para actividades que puedan considerarse similares. Por ejemplo, se podría valorar flexibilizar los requisitos exigidos para ejercer como director en los distintos tipos de centros, tal y como ocurre en la actualidad con los directores de centros CAP, que pueden ser profesores o directores de cualquier ámbito de la formación vial. Cuando sea posible, podría valorarse armonizar los perfiles profesionales que se exigen a los centros de formación de conductores, para reducir el número de perfiles profesionales con competencias similares.

En su defecto, se podría reducir a lo imprescindible el contenido de los cursos necesarios para obtener la cualificación habilitante cuando sea posible acreditar otra formación previa relevante. Una forma de conseguir esto es eximir de la realización de ciertos módulos de formación a los profesores de otros ámbitos de la formación vial, especialmente en los casos en los que los conocimientos adquiridos en estos módulos se comprueban en un examen para obtener la certificación como formador, como es el caso de los formadores CAP.

IX. Facilitar la apertura y actividad de centros de formación para profesionales de la formación vial

IX.A. Sustituir el régimen de concesión administrativa por una autorización previa en los cursos para la obtención de certificados de aptitud de profesor de autoescuela

Para la obtención de los certificados de aptitud de profesor de formación vial se debe superar una prueba teórica y se debe cursar una formación práctica de varias semanas de duración. Mientras que la prueba teórica es realizada directamente por la autoridad de tráfico, la formación práctica es impartida en exclusiva por una serie de centros escogidos a través de concesiones administrativas otorgadas mediante una licitación pública. Las concesiones administrativas constituyen una de las formas más restrictivas de regulación del acceso a una actividad, porque limitan completamente la competencia entre operadores mediante la creación de un monopolio temporal.

La experiencia reciente de los cursos de sensibilización y reeducación sugiere que la transición de un sistema concesional a otro de autorización puede incrementar notablemente la oferta de centros de formación. Por otro lado, el sistema de concesiones adoptado para la formación práctica de profesores de autoescuela contrasta con el régimen de autorización previa que se aplica en otros casos comparables, como en los programas de cualificación para formador en los cursos CAP o ADR.

En virtud de lo anterior, **se recomienda sustituir el régimen de concesión administrativa de la “fase de presencia” (la fase de formación práctica) de los cursos para la obtención de certificados de aptitud de profesor de**

autoescuela por un régimen de autorización previa que permita el acceso a la actividad a cualquier centro de formación que cumpla con los requisitos. Si las autoridades de tráfico desean reservarse facultades de supervisión y control, podrían hacerlo a través de instrumentos menos restrictivos, como un régimen de autorización e inspecciones adecuado o pruebas realizadas directamente por la administración.

IX.B. Sustituir el régimen de concesión administrativa por una autorización previa en los cursos para la obtención de habilitaciones como formador y psicólogo-formador en cursos de sensibilización y reeducación vial

Los cursos de sensibilización y reeducación vial son impartidos por formadores y psicólogos-formadores, que, entre otros requisitos, deben obtener una cualificación profesional específica para poder ejercer como tales. En este caso, la formación para la obtención de las habilitaciones profesionales necesarias también es impartida en exclusiva por centros escogidos a través de una licitación pública. De nuevo, un régimen de autorización previa resultaría menos restrictivo e igualmente podría certificar que se cumplen con los requisitos necesarios para realizar la actividad.

Por lo tanto, **se recomienda sustituir el régimen de concesión administrativa de los cursos para la obtención de las habilitaciones profesionales de formadores y psicólogos-formadores en cursos de sensibilización y reeducación vial por un régimen de autorización previa** que permita el acceso a cualquier centro de formación que cumpla con los requisitos correspondientes. Un régimen de inspecciones o la realización de alguna prueba por parte de la administración podrían ser suficientes para garantizar la calidad de la formación, con una menor distorsión del funcionamiento de los mercados.

IX.C. Facilitar que un mismo centro de formación para profesores pueda ofrecer cursos para distintas especialidades

Un aspecto clave en la habilitación de formadores radica en la disponibilidad de centros que ofrezcan los cursos necesarios para obtener las cualificaciones profesionales exigidas por la regulación.

Los centros de formación para profesores de formación vial pueden encontrar atractivo realizar al mismo tiempo los cursos requeridos para distintos perfiles profesionales. Sin embargo, la normativa establece autorizaciones diferentes, con requisitos distintos, para cada especialidad. Igualmente, en general no se contempla la formación conjunta sobre materias comunes a alumnos de distintos cursos. Todo esto dificulta la apertura y actividad de estos centros, segmenta la oferta y perjudica la formación de profesionales de la formación vial.

En virtud de lo anterior, **se recomienda una revisión general de los requisitos relacionados con la apertura y la actividad de centros de enseñanza para profesionales de la formación vial, con el objetivo de simplificar, armonizar y unificar procedimientos**, para facilitar la prestación conjunta y eficiente de los distintos servicios. De esta manera, se debería revisar su normativa reguladora para que puedan ofrecer simultáneamente formación para profesores de distintos ámbitos de la formación vial, o incluso a profesores y a alumnos en caso de que la materia lo permita.

En concreto, se puede valorar la unificación de procedimientos de autorización de centros que presten servicios similares, la habilitación de centros que hayan obtenido una autorización para prestar servicios de formación relacionados, la armonización de los medios exigidos para la obtención de las autorizaciones de apertura o la estandarización de contenidos y módulos de formación para facilitar la prestación conjunta de actividades.

Por ejemplo, se podría armonizar la experiencia previa que se exige a centros de formación en transportes o de conducción para ejercer como centro CAP con la que se exige a los centros de formación reglada oficial y formación profesional. También podría reconsiderarse el requisito de implantación en varias localidades que se exige a los centros de formación en transportes o de conducción para poder ofertar cursos CAP (D.A. 1ª de la Orden FOM/2607/2021).

CUARTA. PROMOVER LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LA CAPACIDAD DE EXAMEN

X. Seguir mejorando las reglas de reparto de la capacidad de examen

En líneas generales, el Sistema CAPA para el reparto de la capacidad de examen disponible entre las distintas autoescuelas, regulado en el Anexo IX del Reglamento General de Conductores, supone una mejora con respecto a los sistemas anteriores, ya que reduce las distorsiones sobre el mercado e incentiva a las autoescuelas a presentar alumnos suficientemente preparados. No obstante, algunos aspectos podrían ser objeto de revisión, por lo que se propone:

X.A. Hacer público el detalle del funcionamiento del sistema y revisarlo regularmente

El Sistema CAPA asigna la capacidad de examen disponible en cada centro de examen en función de la bolsa de cada autoescuela de alumnos pendientes de realizar la prueba de control de aptitudes y comportamientos en vías abiertas al tráfico, ajustada por un factor de corrección que tiene en cuenta el porcentaje de aprobados de cada centro de examen con respecto a la media. Ese factor de corrección puede tener un impacto significativo sobre la capacidad de examen

de cada autoescuela, dependiendo de cuánto se penalice a las autoescuelas con menor porcentaje de aprobados. Sin embargo, el funcionamiento exacto del mecanismo de corrección no es público. Únicamente se indica en el art. 51.1 y en el apartado 3 del Anexo IX del Reglamento General de Conductores que “*se tendrá en cuenta el porcentaje de aptos en las pruebas de los alumnos de cada escuela respecto a la media del centro del examen*”.

Aumentar la transparencia podría facilitar la planificación de autoescuelas y alumnos y, además, agilizaría la identificación de problemas, fortaleciendo el sistema. En esta línea, el ajuste del sistema, incluyendo la corrección de potenciales fallos en su funcionamiento, se beneficiaría de una labor frecuente de seguimiento y revisión.

Por ello, y en aras de la transparencia, **se recomienda que la fórmula exacta empleada para el cálculo del factor de corrección sea pública**. Asimismo, **se recomienda hacer un seguimiento continuo del funcionamiento del factor de corrección** para ajustarlo en caso de ser necesario.

X.B. Valorar tener en cuenta las diferencias en las tasas de aprobados de los diferentes permisos en el cálculo del factor de corrección

El Anexo IX del Reglamento General de Conductores señala que el factor de corrección se calcula teniendo en cuenta el porcentaje de aptos de cada autoescuela con respecto a la media de su centro de examen. Esto puede causar distorsiones si no se ajusta para adaptarlo a las características de las distintas categorías de permiso, dado que existen diferencias significativas en los porcentajes de aprobados. De esta forma, una autoescuela especializada en la formación de permisos con un menor porcentaje de aprobados se vería perjudicada, porque esto haría que su media de aprobados con respecto al centro de examen fuese menor.

Por tanto, **se recomienda valorar que el factor de corrección para la asignación de capacidad entre autoescuelas tenga en cuenta las diferencias en las tasas medias de aprobados de los diferentes permisos**.

X.C. Valorar tener en cuenta los traslados de expediente entre autoescuelas

Para que las reglas de reparto no desincentiven la movilidad de los alumnos entre diferentes autoescuelas, es necesario que aquellas que reciben alumnos que han comenzado su formación en otra autoescuela vean incrementada su asignación de capacidad de manera proporcional.

Por ello, **se recomienda valorar que los traslados de expediente de alumnos entre autoescuelas sean tenidos en cuenta para el reparto de la capacidad**,

de tal forma que la bolsa empleada para el cálculo refleje los alumnos efectivamente matriculados en cada autoescuela en cada momento del tiempo.

X.D. Actualizar frecuentemente la ratio empleada para el reparto de capacidad entre autoescuelas

La asignación de la capacidad disponible entre autoescuelas se hace en función de información histórica sobre la bolsa de alumnos y el porcentaje de aprobados de cada autoescuela. Esto podría distorsionar el funcionamiento del mercado y beneficiar a los incumbentes si no se actualiza frecuentemente para que refleje adecuadamente la situación del sector.

Para mitigar este problema, **se recomienda que la ratio empleada para el reparto de capacidad entre autoescuelas se actualice con la mayor frecuencia posible.**

X.E. Aclarar y hacer públicas las reglas de reparto bajo el sistema de reservas

La regulación del Sistema CAPA contenida en el Reglamento General de Conductores no especifica cuál es el criterio de reparto de la capacidad bajo el sistema de reservas, ni si se tienen en cuenta las solicitudes de turno libre en este reparto. La falta de transparencia impide comprobar si este reparto distorsiona la competencia entre autoescuelas o perjudica a alumnos según su tipo de permiso o según si se presentan por libre. A su vez, dificulta la planificación de la actividad de los centros y de los alumnos.

Por ello, **se recomienda aclarar y hacer públicas las reglas de reparto bajo el sistema de reservas.** En este sentido, las reservas podrían distribuirse siguiendo el mismo criterio que la asignación inicial de capacidad, para garantizar que no se distorsiona el resultado final.

XI. Flexibilizar las reglas para la presentación de alumnos en diferentes provincias y centros de examen

Actualmente, cada sucursal de una autoescuela puede presentar alumnos a examen únicamente en la provincia en la que se encuentra su sede física, salvo que obtenga una autorización expresa por parte de la autoridad de tráfico tras acreditar la existencia de circunstancias que justifiquen la presentación de alumnos en una provincia distinta (art. 27 del Reglamento de autoescuelas). Además, en caso de haber varios centros de examen en una misma provincia, a cada sucursal se le asigna un centro concreto para presentar candidatos.

Estas restricciones contribuyen a la fragmentación geográfica del mercado y pueden reducir la accesibilidad del servicio en municipios menos poblados. Asimismo, pueden dar lugar a una utilización ineficiente de la capacidad de examen, pues las autoescuelas y los alumnos no tienen facultad para trasladar su demanda desde los centros de exámenes más saturados hacia otros que lo estén menos.

Por ello, **se recomienda flexibilizar las reglas para la presentación de alumnos en diferentes provincias y centros de examen**, de manera que las autoescuelas y alumnos tengan más facilidad para escoger dónde se presentan.

XII. Considerar la adopción de un sistema de reparto de la capacidad basado en las solicitudes de los candidatos individuales

El Sistema CAPA coloca a las autoescuelas como intermediarias entre la administración y los alumnos. Aunque son los alumnos los que realizan los exámenes, la capacidad de examen disponible se asigna a las autoescuelas, que luego reparten dicha asignación entre sus alumnos. Esto puede generar sesgos derivados de una menor información y control por parte de los alumnos de sus solicitudes, un menor poder de negociación de los alumnos frente a las autoescuelas, o distorsiones y rigideces relacionados con la intermediación de las autoescuelas.

Esos problemas podrían evitarse a través de un sistema que asignase la capacidad disponible directamente entre los alumnos, independientemente de la autoescuela en la que estuvieran matriculados. Esto podría resultar, además, en una simplificación general del sistema, pues no sería necesario desarrollar ningún mecanismo de reparto de la capacidad entre las autoescuelas y las solicitudes podrían atenderse de forma individual, por orden de presentación.

Por tanto, **se recomienda considerar la adopción de un sistema de reparto de la capacidad de examen disponible basado en las solicitudes de los candidatos individuales**, en lugar de realizar una asignación previa por autoescuelas. Ello no sería incompatible con que los alumnos puedan optar por tramitar su solicitud a través de su autoescuela si lo consideran conveniente.

XIII. Considerar la introducción de incentivos dirigidos a los alumnos para promover un uso eficiente de la capacidad de examen disponible

La saturación, en algunos casos, de la capacidad para realizar exámenes ha dado lugar al desarrollo de sistemas de reparto de la capacidad disponible entre las autoescuelas. También ha motivado la introducción de incentivos para que los alumnos que se presentan a examen estén suficientemente preparados. Estos incentivos suelen dirigirse a las autoescuelas, por ejemplo, a través de la

introducción en el Sistema CAPA de un factor de corrección para los centros con menor porcentaje de aptos. Sin embargo, también podría mitigarse el problema mediante la introducción de incentivos dirigidos a los propios candidatos.

Así, **se recomienda considerar medidas que incentiven a los candidatos para hacer un uso eficiente de la capacidad de examen**. Se podrían valorar posibilidades como la limitación a una, en vez de dos, del número de convocatorias a las que dan derecho las tasas de examen, la revisión de los tiempos de espera obligatorios en caso de suspenso o la aplicación de depósitos o tasas crecientes en el número de intentos. Todo ello sin perjuicio de la responsabilidad de las autoridades públicas de dimensionar adecuadamente la capacidad y los medios para garantizar una correcta prestación del servicio.

QUINTA. FOMENTAR LA TRANSPARENCIA Y EQUILIBRAR LAS RELACIONES ENTRE AGENTES DEL MERCADO

XIV. Aumentar la información disponible para los consumidores sobre los servicios prestados por los centros de formación vial

Las actividades relacionadas con la formación vial y, en particular, las de las autoescuelas, están sujetas a problemas de información. Es complicado para los consumidores conocer con precisión las características o la calidad de los servicios con anterioridad a la compra, lo que puede dar lugar a ineficiencias. Por una parte, las autoescuelas pueden tener menos incentivos para ofrecer un servicio de calidad y, por otra, los consumidores tienen menos capacidad para disciplinar la conducta de las empresas mediante sus decisiones de compra.

Para reducir este tipo de problemas, **se recomienda aumentar la información disponible para los consumidores sobre los servicios prestados por los centros de formación vial**. Por ejemplo, las autoridades competentes podrían publicar de una forma fácilmente accesible información que ya posean y sea relevante para los consumidores, como los porcentajes de aprobados de las autoescuelas, identificando claramente el nombre y dirección del centro.

XV. Facilitar la gestión por los alumnos de los expedientes y trámites relacionados con la obtención del permiso de conducir

El modelo actual de gestión de los expedientes para la obtención del permiso de conducir se fundamenta en la intermediación de la autoescuela en las solicitudes de examen de sus alumnos, sin que estos se relacionen de manera directa con la administración. Este sistema dificulta que los alumnos obtengan información sobre sus expedientes y reduce su poder de negociación frente a las autoescuelas.

Las autoescuelas pueden cobrar comisiones a los alumnos por la gestión de su documentación, previa autorización e información sobre su coste. Sin embargo, no hay información clara sobre la alternativa de gestión directa del expediente por el alumno. Igualmente, la sede electrónica de la DGT no contempla la posibilidad de que un alumno de autoescuela solicite directamente una prueba de aptitud y la solicitud por libre solo está contemplada para el examen teórico.

Por ello, se recomienda que **las autoridades de tráfico proporcionen a todos los alumnos**, tanto los inscritos como los no inscritos en una autoescuela, **la posibilidad de gestionar sus expedientes administrativos y sus solicitudes de examen**. Así, se facilitaría la presentación de alumnos por libre y se daría una alternativa a los alumnos que prefieran gestionar directamente su expediente.

XVI. Promover el cumplimiento de la normativa de competencia desde las instituciones, empresas y asociaciones del sector

El compromiso con un mercado eficiente y competitivo por parte de todos los participantes en dicho mercado, incluyendo administraciones, empresas y asociaciones, es esencial para lograr un buen funcionamiento del mismo. Por ello, las autoridades de competencia nacional y autonómicas deben seguir vigilantes y aplicando rigurosamente la normativa de competencia con el fin de prevenir y sancionar conductas anticompetitivas, además de realizar actuaciones que promuevan una mayor cultura de la competencia.

Igualmente, es esencial que las empresas y las asociaciones del sector estén comprometidas con el respeto a la normativa de competencia y con la promoción de un entorno competitivo. La existencia de infracciones de competencia en el pasado en este sector, en varios casos afectando a asociaciones, subraya la importancia de mantener un alto nivel de compromiso con la competencia por parte de las administraciones, empresas y asociaciones, pudiendo estas últimas ser de gran ayuda para prevenir nuevos casos de conductas anticompetitivas.

Así pues, **se recomienda que las instituciones, empresas y asociaciones del sector mantengan un alto nivel de compromiso y respeto con la normativa y la promoción de la cultura de competencia**. Las autoridades de competencia deben mantener el elevado nivel de exigencia en sus actividades de prevención, supervisión y sanción para asegurar el cumplimiento de la normativa.

Por su parte, empresas y asociaciones deben mantener un alto compromiso con el respeto a la normativa de competencia. Para ello, se recomienda que observen las recomendaciones de la [Guía para asociaciones empresariales](#). Finalmente, las administraciones competentes deberían incorporar las consideraciones de competencia en sus actuaciones, con el objetivo de prevenir riesgos y favorecer un funcionamiento competitivo de los mercados.

XVII. Fomentar condiciones procompetitivas en el acceso a los terrenos de práctica de titularidad pública

Los terrenos para la realización de las prácticas de las autoescuelas pueden presentar algunas características propias de activo esencial para realizar parte de las actividades del sector. Esto se debe a la necesidad de contar con ellos para llevar a cabo algunas prácticas de conducción (en concreto, para todos los permisos excepto AM, A1, A2, A -motocicletas y ciclomotores- y B -turismos-), la relativamente elevada inversión que requieren y la habitual escasez de espacios adecuados para desplegar una instalación de este tipo. Carecer de acceso a estos terrenos puede constituir una barrera a la hora de ejercer la actividad en este sector, ya que impide formar en las citadas categorías de conducción. Su importancia se refleja en que, en ocasiones, los terrenos de prácticas han sido empleados como elementos destacados en prácticas prohibidas por la normativa de competencia. Estas conductas han sucedido incluso en terrenos de titularidad municipal cedidos a empresas gestoras integradas por autoescuelas competidoras entre sí en el mercado aguas abajo (véase, por ejemplo, ACCO, 2011). Es importante que las condiciones de acceso a estos terrenos sean adecuadas y favorecedoras de la competencia, en particular en el caso de terrenos de titularidad municipal, en los que su naturaleza de activo público hace más ineludible que las condiciones de acceso sean transparentes, equitativas y no discriminatorias.

En consecuencia, **se recomienda fomentar condiciones procompetitivas de acceso a los terrenos de práctica de titularidad pública**. Así, se recomienda que los titulares y gestores de terrenos empleados para la realización de prácticas de conducción adopten las medidas necesarias para garantizar condiciones de acceso transparentes, equitativas y no discriminatorias.

Las administraciones públicas titulares de terrenos de prácticas deberían considerar los riesgos asociados con su cesión a operadores privados, en particular cuando no existan alternativas cercanas y, especialmente, si la cesión se realiza a favor de empresas o asociaciones de empresas integradas verticalmente y que ofrecen servicios de formación vial. La adjudicación de los terrenos debería realizarse a través de un procedimiento competitivo y, además, el contrato que instrumentalice la gestión debería asegurar el acceso a cualquier autoescuela que quiera hacer prácticas en condiciones transparentes, razonables y no discriminatorias. Por su parte, las empresas encargadas de la gestión de dichos terrenos deben poner especial cuidado para que las condiciones de uso y acceso sean equitativas, no discriminatorias y siempre respetuosas con la normativa de competencia. Por último, podría valorarse la introducción de algún mecanismo de mediación o arbitraje que facilite la resolución de los posibles conflictos de acceso a terrenos de prácticas.

En cuanto a los terrenos privados, los propietarios tienen discrecionalidad sobre su uso, si bien limitada por el marco normativo, incluyendo los preceptos de la normativa de competencia sobre prohibiciones de acuerdos horizontales y de abuso de posición de dominio.

XVIII. Las autoridades de tráfico deben garantizar el libre acceso a los centros de examen

Algunos terrenos o instalaciones gestionados por empresas privadas han sido designados por las autoridades de tráfico como lugar para realizar los exámenes para la obtención de permisos de conducir. El titular se situaría en una posición muy influyente sobre el sector si tuviera capacidad para afectar al acceso a las instalaciones, por ejemplo, mediante la fijación de precios o condiciones, dado que la actividad principal de las autoescuelas es preparar para los exámenes de conducir. En algún caso, las autoescuelas han tenido que abonar comisiones en concepto de utilización del terreno para poder acceder al lugar de realización del examen (ver expediente [nº 23/2010](#) ACCO). Esto ejemplifica que la gestión por un tercero de terrenos de examen puede introducir barreras, dar lugar a diferencias de acceso entre centros de examen y crear riesgos para la competencia, en particular si ese tercero tiene intereses propios en otros ámbitos del sector.

Por ello, **se recomienda que las autoridades de tráfico garanticen que el acceso por parte de las autoescuelas a los centros de examen sea libre y equitativo entre dichos centros**, sin perjuicio de la aplicación de las tasas administrativas y las reglas sobre reparto de la capacidad de examen. Con carácter general, los exámenes oficiales para la obtención de permisos de conducir no deberían implicar el pago de cantidades diferentes de las tasas públicas que correspondan y no deberían ser distintas según el centro de examen. Si fuera necesaria la realización de exámenes en terrenos cuya titularidad sea de terceros, sería recomendable que las autoridades satisfagan los gastos derivados de los derechos de uso. En caso de que sea imprescindible repercutir gastos o imponer condiciones adicionales a las autoescuelas por el uso de terrenos o instalaciones empleados para la realización de exámenes, debería hacerse de manera totalmente transparente y sin admitir ningún tipo de discriminación entre operadores.

XIX. Revisar la herramienta informática para la tramitación de expedientes por las autoescuelas para facilitar su uso sin intermediarios

El sistema informático AUES de la DGT agiliza la tramitación administrativa de los expedientes de las autoescuelas frente a la tramitación tradicional de solicitudes. Para su integración es necesario realizar un desarrollo informático

previo, lo que podría hacer que muchas autoescuelas adquirieran el servicio a un tercero. En algunos casos, los proveedores de este servicio son las asociaciones del sector, lo que podría reforzar su papel como intermediarios frente a la administración e incluso podría llegar a crear riesgos para la competencia.

Por ello, **se recomienda revisar el sistema AUES para facilitar su uso sin necesidad de desarrollos informáticos adicionales.** Para ello, se podría ofrecer a los centros individuales una vía de tramitación conjunta de sus expedientes que ofrezca las mismas funcionalidades de uso que el sistema AUES, sin necesidad de realizar un desarrollo informático propio.

De mantenerse el sistema actual, los comercializadores o proveedores de aplicaciones de gestión de expedientes de examen deben asegurar de forma clara y efectiva que ningún centro, asociación o entidad presente en el sector accede a información comercialmente sensible de las empresas competidoras, a fin de prevenir la comisión de ilícitos de competencia. Para ello, es recomendable limitar al máximo la información que se solicita a las autoescuelas, las personas que tienen acceso a ella y los datos que se almacenan.

ANEXO I. COMPARACIÓN INTERNACIONAL

Este apartado analiza el procedimiento de obtención del permiso de conducir en distintos países. El objetivo es comparar normativas sobre centros autorizados por la administración (autoescuelas) y sobre habilitaciones profesionales para profesores o directores del ámbito de la formación vial. Se ha escogido una muestra de nueve países (Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Portugal, Suecia, y Reino Unido), ilustrativa de los principales modelos regulatorios en los países de nuestro entorno. El análisis se ha centrado en el permiso de la categoría B (turismos), por ser el más extendido.

A. Alemania

En Alemania, la regulación se encuentra en la Orden sobre permisos de conducir de 2010 y el Reglamento sobre formación para conductores principiantes de 2012¹⁸². Como condición previa, se pide una formación en primeros auxilios de 9 clases de 45 minutos impartida por un centro reconocido oficialmente.

Existe con carácter general una reserva de actividad a favor de las autoescuelas y están regulados tanto el contenido como la duración de la formación teórica y práctica. La formación teórica comprende una serie de contenidos regulados y agrupados en una parte general y una parte específica a cada tipo de permiso. La duración mínima de la formación general es de 12 clases de 90 minutos. En el caso del permiso B, la parte específica son 2 clases de 90 minutos. Además, la formación obligatoria debe realizarse presencialmente con carácter general¹⁸³.

En cuanto a la práctica, es obligatoria una formación básica de contenido regulado y, también, realizar una serie de trayectos especiales¹⁸⁴. La formación obligatoria termina con la expedición de un certificado de finalización por la autoescuela, que debe presentarse a la autoridad responsable de los exámenes para acreditar la superación de los contenidos mínimos obligatorios. Tras obtener un permiso de conducir por primera vez existe un periodo probatorio de dos años. Si se cometen infracciones de determinada gravedad durante ese periodo, es obligatoria la participación en un curso de formación específico impartido por centros autorizados y, además, el periodo de prueba se prorroga.

¹⁸² [Enlace](#) a la Orden sobre permisos de conducir (en alemán), y [enlace](#) al Reglamento sobre formación para conductores principiantes (en alemán).

¹⁸³ Está permitida la formación a distancia de manera excepcional, pero para ello es necesaria la obtención de una autorización de la administración.

¹⁸⁴ No existe duración mínima para la formación básica, salvo para permisos de la categoría D. Los trayectos especiales consisten en un mínimo de horas de práctica en autopistas, en carreteras convencionales y circulación en condiciones de oscuridad. Por ejemplo, en el caso del permiso de la categoría B es necesario realizar al menos 3 clases de 45 minutos en condiciones de oscuridad, 4 clases en autopista y 5 clases en carretera convencional.

La edad mínima general para la obtención de un permiso de la clase B es de 18 años. No obstante, desde 2011 se permite la obtención de un permiso de conducción acompañada a los 17 años (permiso “BF17”). El procedimiento de obtención del permiso BF17 es el mismo que para un permiso B ordinario (en particular en lo relativo a los requisitos de formación obligatoria), y su principal particularidad es que permite empezar a conducir a los 17 años, con la condición de que la conducción se haga siempre en presencia de un acompañante.

Bajo la modalidad BF17, la persona que actúe como acompañante debe ser designada oficialmente como tal ante la administración competente y debe cumplir una serie de requisitos mínimos¹⁸⁵. El acompañante no tiene atribuida ninguna función de enseñanza específica, por lo que no es obligatorio que reciba ninguna formación, ni tampoco que el vehículo empleado para las prácticas cumpla ninguna condición especial. Una vez cumplidos los 18 años es posible solicitar la conversión del permiso BF17 en un permiso de categoría B ordinario.

B. Austria

La regulación básica en Austria se encuentra en la Ley de vehículos de motor de 1967 y la Ley del permiso de conducir de 1997¹⁸⁶. Como en Alemania, antes del comienzo de la formación es necesario hacer un curso de primeros auxilios de 6 horas impartido por centros e instituciones reconocidos por la administración¹⁸⁷.

En Austria existe una reserva de actividad a favor de las autoescuelas. Está previsto que los candidatos no se relacionen directamente con la administración, siendo la autoescuela responsable de las gestiones administrativas. Además, la autoescuela tiene asignada la formación teórica y práctica obligatorias.

La formación teórica obligatoria consiste en una serie de “unidades didácticas” de 50 minutos de duración y contenido regulado. Se divide en una formación básica, que incluye 20 unidades didácticas, y una específica en función del tipo de permiso (por ejemplo, para el permiso B deben impartirse 12 unidades didácticas adicionales). La formación teórica es presencial salvo excepciones.

La formación práctica también está regulada en unidades didácticas de 50 minutos. Su contenido es diferente en función del tipo de permiso. En el caso de un permiso B, comprende 3 unidades didácticas de formación preparatoria, 3 de

¹⁸⁵ Tener más de 30 años, poseer un permiso de la clase B en vigor con una antigüedad mínima de 5 años y no haber cometido infracciones que impliquen una sanción con puntos.

¹⁸⁶ [Enlace](#) a la Ley de vehículos de motor (en alemán). [Enlace](#) a la Ley del permiso de conducir (en alemán). También puede encontrarse información general sobre permisos de conducir en Austria en el servicio de información al ciudadano de la administración ([enlace](#) en inglés).

¹⁸⁷ La duración mínima es 16 horas para permisos D y DE. Los permisos AM están exentos.

formación básica, 6 de principal y 5 de perfeccionamiento, que incluyen tres trayectos especiales (conducción nocturna, autopista y carretera convencional).

No obstante, cabe también la posibilidad de realizar prácticas con un acompañante no profesional, salvo para los permisos A1, A2 y A. Tras la formación preliminar y la formación básica en una autoescuela se puede solicitar prácticas acompañadas. Bajo esta modalidad, es necesario recorrer una distancia mínima de 1.000 km, tras los cuales se deberá realizar un “recorrido de observación” en presencia del acompañante y de un profesor de autoescuela, así como realizar la formación de perfeccionamiento en la autoescuela antes de poder presentarse al examen práctico. Para ser acompañante se exige poseer un permiso de la categoría correspondiente con antigüedad de 7 años, acreditar una relación de afinidad estrecha con el candidato (está prohibido que el acompañante reciba remuneración), y no haber cometido infracciones de tráfico graves en los 3 años anteriores. No se exige que el vehículo cumpla ninguna condición especial, más allá de estar señalizado como vehículo de aprendizaje.

Una vez obtenido el permiso por primera vez, existe un periodo probatorio de tres años sujeto a restricciones. Además, para los permisos A y B es necesario una “segunda fase de formación” tras la obtención del permiso. En el caso del permiso B, la segunda fase consiste en dos trayectos de perfeccionamiento con un profesor de conducción autorizado y un curso sobre conducción segura, que deben completarse dentro de los 12 meses posteriores a la obtención del permiso. Igualmente, si durante el periodo de prueba se cometen infracciones de tráfico graves, se obliga a realizar una formación adicional impartida por centros autorizados, y la duración del periodo probatorio se prorroga un año más.

Por último, existe la posibilidad de obtener un permiso de la categoría B a los 17 años, mediante la formación “L17”, basada en la conducción acompañada. Bajo el modelo L17 se deben cumplir requisitos de formación obligatoria en autoescuelas, similares a los del permiso B ordinario. Durante la fase de formación práctica se debe designar a un máximo de dos acompañantes no profesionales, encargados de supervisar el aprendizaje. Deberán recorrerse al menos 3.000 km, y cada 1.000 km el candidato y el acompañante deben realizar sesiones de formación suplementaria en una autoescuela autorizada. Una vez realizada la formación acompañada mínima y la formación obligatoria en autoescuelas es posible presentarse al examen práctico.

C. Francia

En Francia, la regulación se encuentra recogida en el Código de circulación¹⁸⁸. Los individuos menores de 21 años que deseen obtener un permiso de conducir por primera vez deben superar previamente una formación teórica obligatoria. En concreto, en el marco del sistema general de escolarización francés se deben seguir dos formaciones sobre seguridad vial, a los 14 y 16 años. Tras cada uno de los cursos debe superarse una prueba teórica, que resulta en el “certificado escolar de seguridad vial” (ASSR, por sus siglas en francés)¹⁸⁹. Los individuos que no posean un certificado ASSR2 deben superar una prueba teórica específica para la obtención de un “certificado de seguridad vial” equivalente¹⁹⁰.

En Francia no es obligatorio recibir formación en una autoescuela, y tanto el examen teórico como el examen práctico pueden prepararse por libre. Un aspecto destacable es que en 2024 entró en vigor una reforma que reduce la edad mínima general para la obtención del permiso B a los 17 años¹⁹¹

En relación con la formación teórica, únicamente es necesario superar una prueba tipo test sobre las materias establecidas en la regulación. La preparación puede hacerse por libre o a través de una autoescuela, sin que sea necesario recibir un número mínimo de clases o realizar ningún tipo de formación reglada.

La formación práctica puede hacerse en autoescuela o por libre. A su vez, la formación en autoescuela es compatible con varias modalidades de conducción acompañada. En el caso de preparación a través de una autoescuela, al inicio de la formación es obligatorio que la autoescuela firme con el candidato un “contrato-tipo de formación”, que tiene un formato regulado y sirve para fijar las condiciones del servicio (tarifas, programa formativo, obligaciones de las partes, etc.). La preparación puede realizarse íntegramente en la autoescuela, pero también es posible completar la formación con alguna modalidad de conducción acompañada de las que existen para el permiso B: el “aprendizaje anticipado de la conducción” a partir de 15 años (AAC, *Apprentissage Anticipé de la Conduite*) o la “conducción supervisada” (*conduite supervisée*)¹⁹².

¹⁸⁸ [Enlace](#) al Código de circulación (en francés). También puede encontrarse información general en el servicio de información al ciudadano ([enlace](#) en francés).

¹⁸⁹ *Attestation Scolaire de Sécurité Routière de 1er niveau* (ASSR1) y de *2e niveau* (ASSR2).

¹⁹⁰ *Attestation de Sécurité Routière* (ASR). La obtención del certificado ASR únicamente exige la superación de un examen, sin que sea necesario realizar ninguna formación específica. Los individuos menores de 25 años que posean la nacionalidad francesa también deben haber asistido previamente a una Jornada de Defensa y Ciudadanía (*Journée Défense et Citoyenneté*, JDC), que incluye un módulo relacionado con la seguridad vial.

¹⁹¹ El objetivo es favorecer la autonomía y el acceso al empleo de los jóvenes (nota informativa en el siguiente [enlace](#), en francés).

¹⁹² Existe también una modalidad de “conducción guiada” (*conduite encadrée*) a partir de 16 años, para personas que desean dedicarse profesionalmente a actividades de conducción.

En ambos supuestos se exige un mínimo de 20 horas de formación práctica en una autoescuela¹⁹³. Una vez completada la formación obligatoria, y si a juicio del profesor de autoescuela el candidato posee una preparación suficiente, la autoescuela emite un “certificado de finalización de la formación inicial” (*Attestation de Fin de Formation Initiale*, AFFI), que permite acceder a la conducción acompañada. Asimismo, antes de comenzar la fase de enseñanza acompañada se exige que tanto el candidato como uno de sus acompañantes participen en una formación de 2 horas con un profesor de autoescuela, tras la cual se le entrega al acompañante una guía sobre la conducción acompañada.

Bajo la modalidad de aprendizaje anticipado a partir de 15 años, la fase de conducción acompañada debe tener una duración mínima de un año y deben recorrerse al menos 3.000 km. Además, deben realizarse dos sesiones de formación adicionales, de 3 horas de duración, en presencia de un profesor de autoescuela y uno de los acompañantes: una entre 4 y 6 meses después de la obtención del “certificado de finalización de la formación inicial” y otra cuando se hayan recorrido los 3.000 km obligatorios.

Por su parte, la “conducción supervisada” está pensada como una forma de complementar la formación en la autoescuela. En este caso no existen requisitos de duración ni distancia mínima. La diferencia principal con el aprendizaje anticipado es que se exige que el candidato posea la edad mínima para el permiso B en el momento de inicio de la conducción acompañada. Con respecto al acompañante, se exige que posea un permiso B en vigor con una antigüedad de 5 años, y que no haya sido privado del derecho a conducir por infracciones durante los últimos 5 años. El vehículo empleado debe estar adecuadamente señalizado como tal, y también se debe comunicar a la aseguradora su utilización para tal fin (la aseguradora puede exigir una extensión del seguro).

Además, está permitida la preparación por libre, basada exclusivamente en la conducción acompañada con un instructor no profesional. En este caso no se exige ningún requisito de formación reglada, ni de distancia o duración de la enseñanza. El acompañante debe cumplir los mismos requisitos que en las otras modalidades de conducción acompañada, y además debe firmar el “estatuto del acompañante”¹⁹⁴, en el que se indican las obligaciones que debe asumir durante la enseñanza. Asimismo, es necesario obtener un “cuaderno de aprendizaje”¹⁹⁵, que sirve como guía para la enseñanza y también para registrar el progreso realizado. En lo que respecta al vehículo de aprendizaje, para la preparación por libre es obligatorio que el vehículo esté asegurado, señalizado como vehículo de aprendizaje y que cuente con retrovisores dobles y dobles mandos para el

¹⁹³ Incluyendo al menos 15 horas de formación en vías abiertas al tráfico o 10 horas en vías abiertas si la autoescuela utiliza un simulador de conducción para la enseñanza.

¹⁹⁴ *Charte de l'accompagnateur* (puede consultarse en el siguiente [enlace](#), en francés)

¹⁹⁵ *Livret d'apprentissage* (su contenido puede consultarse en el siguiente [enlace](#), en francés).

acompañante¹⁹⁶. Por último, los ayuntamientos pueden establecer zonas prohibidas para la enseñanza de la conducción por las que no está permitida la circulación durante la fase de aprendizaje de los candidatos por libre.

Una vez obtenido un permiso de conducir, existe un periodo probatorio de 2 o 3 años durante el cual se aplican restricciones, como una menor velocidad máxima o menores niveles de alcohol¹⁹⁷. Aunque no tiene carácter obligatorio, en el periodo comprendido entre los 6 y los 12 meses posteriores a la obtención del permiso es posible hacer una formación complementaria en autoescuelas que cuenten con un certificado de “autoescuela de calidad” emitido por la administración¹⁹⁸. Esta dura 7 horas, y permite reducir el periodo de prueba del permiso de conducir a 2 años o 1 año y 6 meses, en función de la duración inicial.

D. Bélgica

La regulación se encuentra en el Código de circulación, la Ley de circulación vial y su normativa de desarrollo¹⁹⁹. En Bélgica no existen requisitos previos antes de comenzar la preparación, aparte de haber cumplido la edad mínima (para un permiso B es de 18 años, aunque es posible realizar el examen teórico a los 17 años). Salvo para permisos C y D, tampoco se exige un certificado de aptitud médica, siendo suficiente con una declaración responsable del candidato y la superación de una prueba de vista. En relación con la preparación, no es obligatorio recibir formación reglada en una autoescuela, y existen varias vías de aprendizaje basadas en la conducción acompañada.

El examen teórico comprende dos pruebas: un test sobre las normas generales de circulación, y una prueba de percepción de riesgos. Aunque no es obligatoria la preparación inicial en una autoescuela, en caso de suspender dos veces consecutivas el test es obligatorio recibir 12 horas de formación teórica en una autoescuela autorizada para poder presentarse de nuevo. Si se suspende dos veces seguidas la prueba de percepción de riesgos es obligatorio recibir al menos 3 horas de formación en una autoescuela.

¹⁹⁶ En Francia existe un mercado de alquiler de vehículos dotados con doble mando que pueden emplearse para el aprendizaje por libre de la conducción.

¹⁹⁷ El periodo probatorio es de 3 años con carácter general, aunque en el caso de la preparación bajo la modalidad de aprendizaje anticipado de la conducción se reduce a 2 años.

¹⁹⁸ Más información sobre las “autoescuelas de calidad” en el siguiente [enlace](#), en francés.

¹⁹⁹ En Bélgica existen disposiciones comunes, pero las regiones también tienen competencias regulatorias, por lo que la regulación puede variar. Este análisis se ha basado (salvo indicación a contrario) en la regulación de la región de Valonia. Puede encontrarse información general en el portal de la administración ([enlace](#) en francés). [Enlace](#) al Código de circulación (en francés). [Enlace](#) a la Ley de circulación vial (en francés). [Enlace](#) a la normativa de rango reglamentario sobre los permisos de conducir (en francés).

Cuando se supera la prueba tipo test es posible solicitar un permiso de conducir provisional para preparar el examen práctico. En el momento de la solicitud el candidato debe escoger entre una de las tres vías de aprendizaje posibles: “acceso directo”, “preparación en autoescuela”, y “preparación por libre”²⁰⁰.

- **Acceso directo:** preparación realizada íntegramente en autoescuela. Bajo este sistema, el candidato debe inscribirse en una autoescuela autorizada y recibir un mínimo de 30 horas de formación práctica. Una vez completada la formación obligatoria, la autoescuela emite un “certificado de enseñanza práctica” que permite presentarse al examen práctico.
- **Preparación en autoescuela:** combinación de formación en autoescuela y aprendizaje autónomo sin acompañante. En primer lugar, es necesario recibir un mínimo de 20 horas de formación práctica en una autoescuela. Una vez completadas, la autoescuela emite un certificado de enseñanza práctica que permite hacer una “prueba de capacidades técnicas de conducción” en uno de los centros de exámenes disponibles. Si se supera esta prueba²⁰¹, el centro de exámenes emite un certificado de aptitud que puede presentarse a la autoridad de tráfico competente para la obtención de un permiso provisional con una validez de 18 meses (“permiso M18”).

El permiso M18 permite comenzar la fase de aprendizaje autónomo, en la que no es necesaria la presencia de un acompañante. Esta fase tiene una duración mínima de 3 meses y una duración máxima de 18 meses, durante la cual el candidato debe recorrer al menos 1.500 km. También es necesario completar el “*Roadbook*”, un documento oficial que sirve como guía para el aprendizaje y como registro de la formación. Una vez completados estos requisitos, es posible presentarse al examen para la obtención de un permiso definitivo²⁰². Por lo demás, durante la fase de aprendizaje autónomo se aplican ciertas restricciones: el vehículo debe estar señalizado, está prohibido circular de noche los días festivos y sus vísperas, y no está permitido más de dos pasajeros, que además deben cumplir ciertos requisitos (deben poseer un permiso de la categoría B en vigor con una antigüedad mínima de 8 años y no haber sido privados del derecho a conducir durante los 3 años anteriores).

²⁰⁰ En el caso de Valonia. En Flandes se escoge entre dos vías: el aprendizaje no supervisado (en una autoescuela con posibilidad de solicitar posteriormente un permiso de aprendizaje autónomo) o el aprendizaje supervisado (con acompañante no profesional). No obstante, el funcionamiento es similar en la práctica.

²⁰¹ Si se suspende la prueba de capacidades técnicas dos veces consecutivas es obligatorio un mínimo de 6 horas de formación en autoescuela antes de volver a realizar la prueba.

²⁰² El día del examen práctico se exige que haya un acompañante en el vehículo, aparte del examinador. El acompañante puede ser un profesor de autoescuela u otra persona. En caso de suspender el examen práctico dos veces consecutivas es obligatorio recibir un mínimo de 6 horas de formación adicional en una autoescuela antes del siguiente intento.

- **Preparación por libre:** no exige formación mínima en una autoescuela. En este caso, después de superar el examen teórico se puede solicitar la expedición de un permiso de conducir provisional con una validez de 36 meses (“permiso M36”). En el momento de la solicitud es obligatorio designar uno o dos acompañantes, que deberán estar siempre presentes durante el aprendizaje. Para ser acompañante es necesario poseer un permiso B con antigüedad de 8 años, no haber sido privado del derecho a conducir durante los 3 años anteriores y no haber sido designado acompañante de otras personas durante el año previo. También se exige que el candidato y su acompañante hayan participado en una formación previa (*rendez-vous pédagogique*), que puede realizarse en una autoescuela o en plataformas online autorizadas. En cuanto al vehículo, es obligatorio que esté señalizado y cuente con retrovisores dobles.

Una vez cumplidos estos requisitos, la fase de conducción acompañada debe tener una duración mínima de 3 meses y máxima de 36 meses, y se deben recorrer al menos 1.500 km y completar el “*Roadbook*”. Se aplican las mismas restricciones que al permiso M18, y está prohibido que haya en el vehículo pasajeros distintos de los acompañantes designados.

Una vez obtenido el permiso existe un periodo probatorio de 2 años. Si bien no existen restricciones específicas durante este periodo, en caso de infracción las sanciones son más estrictas. Por lo demás, en la región de Flandes es obligatorio desde 2018 participar en una formación complementaria impartida por un centro autorizado entre los 6 y 9 meses posteriores a la obtención inicial de un permiso B²⁰³. Esta formación dura 4 horas, y comprende una parte teórica y una práctica.

E. Reino Unido

La regulación básica se encuentra en la Ley sobre tráfico por carretera de 1988²⁰⁴. Para comenzar la preparación no es necesario cumplir requisitos especiales, aparte de tener la edad mínima (con carácter general puede obtenerse un permiso B a partir de los 17 años). Es necesario cumplir un requisito de capacidad visual, que se evalúa el día del examen práctico, antes de comenzar la prueba.

No es obligatorio asistir a una autoescuela, siendo posible preparar las pruebas por libre. El examen teórico comprende un test y un examen de percepción de riesgos. No hace falta recibir formación antes del examen teórico, y existen

²⁰³ [Enlace](#) al Decreto de 2018 sobre la sesión de formación complementaria en el marco de la formación para la categoría B (en francés).

²⁰⁴ [Enlace](#) a la Ley sobre tráfico por carretera (en inglés). Puede encontrarse información general en la plataforma de información al ciudadano de la administración ([enlace](#) en inglés).

recursos para la preparación elaborados por la autoridad de tráfico²⁰⁵. Asimismo, es posible comenzar la preparación práctica antes de superar el examen teórico, aunque para hacer el examen práctico es necesario haber superado el teórico.

Para preparar el examen práctico tampoco existen requisitos²⁰⁶. Las prácticas pueden hacerse con un profesor de conducción autorizado²⁰⁷ o un acompañante no profesional. Para poder ser acompañante se exige tener más de 21 años y poseer un permiso de conducir de la categoría relevante con antigüedad de 3 años. El vehículo debe señalizarse como vehículo de aprendizaje y contar con un seguro específico. Además, el día del examen práctico es obligatorio que el vehículo posea un doble retrovisor interior para el examinador. Por último, no está permitido circular por autopistas salvo en presencia de un profesor de conducción autorizado y en un vehículo dotado de doble mando²⁰⁸.

Una vez obtenido el permiso de conducir existe un periodo probatorio de 2 años. En ese periodo el saldo de puntos es menor y, si se agota, es necesario solicitar un nuevo permiso provisional y superar de nuevo los exámenes de conducir. Aunque no es obligatorio realizar formaciones tras la obtención del permiso, existe un curso de perfeccionamiento (el *Pass Plus*) dirigido a mejorar las habilidades de conducción y la seguridad vial. Se trata de un curso práctico de 6 horas en distintos tipos de vías y condiciones (ciudad, autopista, de noche, con mal tiempo, etc.), que solo puede ser impartido por un profesor de conducción, y su principal ventaja es que algunas aseguradoras ofrecen descuentos a los que los hayan superado (las aseguradoras pueden adherirse voluntariamente).

F. Irlanda

La regulación básica se encuentra en la Ley sobre tráfico por carretera de 1961 y su normativa de desarrollo²⁰⁹. En Irlanda no existen requisitos previos para la preparación de las pruebas del permiso de conducir, aparte de tener la edad mínima necesaria, que en el caso del permiso B es de 17 años.

²⁰⁵ Pueden consultarse en este [enlace](#) (en inglés).

²⁰⁶ No obstante, la autoridad de tráfico publica formularios que pueden emplearse voluntariamente para guiar el aprendizaje y registrar los progresos realizados (disponibles en el siguiente [enlace](#), en inglés).

²⁰⁷ En Reino Unido no hay regulación de “autoescuelas”, entendidas como establecimientos comerciales a los que se adscriben medios materiales y humanos con el fin de ser utilizados para la enseñanza de la conducción. Solo se encuentra regulada la figura del “profesor de conducción”, la persona autorizada a impartir la enseñanza a cambio de una remuneración.

²⁰⁸ En la región de Irlanda del Norte tampoco está permitido circular a una velocidad superior a 45 millas por hora (algo más de 70 km/h) durante el aprendizaje de la conducción.

²⁰⁹ [Enlace](#) a la versión consolidada de esta Ley (en inglés). Puede encontrarse más información de la Agencia de Seguridad Vial (*Road Safety Agency*) en el siguiente [enlace](#) (en inglés).

El primer paso consiste en superar el examen teórico. No existe obligación de recibir formación específica y existen materiales de preparación elaborados por la autoridad de tráfico²¹⁰. Es una prueba tipo test sobre las reglas de circulación.

Para poder comenzar la práctica de la conducción es necesario obtener un “permiso de aprendizaje” (*learner permit*). Esto requiere haber superado el examen teórico y también presentar un certificado médico de capacidad visual. Con el permiso de aprendizaje es posible realizar prácticas en presencia de un profesor de conducción autorizado²¹¹ o de un acompañante no profesional. Para poder ser acompañante se exige un permiso de conducir con dos años de antigüedad. En cuanto a la formación, desde la expedición del permiso de aprendizaje no es posible presentarse al examen práctico hasta pasados 6 meses²¹², y tampoco es posible presentarse al examen práctico sin haber completado una formación básica con un profesor de conducción autorizado. En el caso del permiso B esta formación consiste en 12 sesiones prácticas de una hora, que cubren materias especialmente relevantes para la seguridad vial (conducción nocturna, anticipación y reacción, gestión de la velocidad, etc.)²¹³. El vehículo no debe cumplir requisitos especiales, aunque debe estar señalizado como vehículo de aprendizaje y estar asegurado para dicho uso. La principal restricción durante el aprendizaje es la prohibición de circular por autopistas.

Tras la obtención inicial del permiso de conducir existe un periodo probatorio de 2 años, durante el cual se aplican límites de alcohol inferiores a los generales y el saldo de puntos es menor. En Irlanda no existe ninguna obligación de recibir formación adicional tras la obtención del permiso de conducir.

G. Italia

La regulación básica se encuentra en el Código de circulación de 1992 y su reglamento de desarrollo²¹⁴. En Italia no es obligatoria con carácter general la asistencia a una autoescuela, aunque en la fase de preparación práctica sí existe una obligación de formación mínima en autoescuela.

²¹⁰ Pueden consultarse en el siguiente [enlace](#) (en inglés).

²¹¹ Igual que en Reino Unido, en Irlanda no está regulada la figura de las “autoescuelas”, sino únicamente la de los “profesores de conducción”.

²¹² El objetivo de este requisito es fomentar que los candidatos adquieran mayor experiencia de conducción supervisada antes de la obtención de un permiso de conducir definitivo.

²¹³ Se denominan “formación esencial para conductores” (*Essential Driver Training*, EDT). No es obligatorio hacer la formación básica antes de comenzar las prácticas acompañadas.

²¹⁴ [Enlace](#) al Código de circulación (en italiano). [Enlace](#) al Reglamento de ejecución e implementación del Código de circulación (en italiano). Puede encontrarse más información general en el servicio de información del Ministerio de Infraestructuras y Transporte ([enlace](#) en italiano) o en el Portal del Automovilista, dependiente del mismo ([enlace](#) en italiano).

El proceso comienza con el examen teórico, que consiste en un test. No se exige formación previa, solo tener la edad mínima (para un permiso B es de 18 años) y presentar un certificado médico acreditando una condición adecuada.

Una vez superado el teórico es posible solicitar un permiso provisional (llamado *foglio rosa*), que autoriza para practicar la conducción. Las prácticas pueden realizarse con un profesor de autoescuela o con un acompañante que cumpla ciertos requisitos. Para poder ser acompañante se exige poseer un permiso B con una antigüedad mínima de 10 años y no ser mayor de 65 años. Desde la expedición del *foglio rosa* no es posible presentarse al examen práctico hasta pasado al menos un mes y, además, es obligatorio realizar una formación mínima con un profesor de autoescuela de 6 horas divididas a partes iguales en conducción nocturna, por autopista y por carretera interurbana.

En el caso de la conducción acompañada no existen requisitos especiales para el vehículo, aparte de estar señalizado como vehículo de aprendizaje²¹⁵. Además, la velocidad máxima en autopistas y vías interurbanas se reduce y existen restricciones para transportar pasajeros distintos del acompañante²¹⁶.

Tras obtener el permiso existe un periodo probatorio de 3 años, durante el cual la velocidad permitida en autopistas y vías interurbanas es menor y el límite de alcohol es cero. Además, no está permitido conducir vehículos que superen una determinada relación de potencia/peso, salvo en presencia de un acompañante que cumpla los mismos requisitos que para la conducción acompañada.

Con carácter general es necesario tener 18 años antes de poder comenzar las prácticas. No obstante, en el caso de personas con un permiso A1 (motocicletas de poca potencia) o B1 (cuatriciclos ligeros) es posible practicar la conducción a partir de los 17 años mediante una autorización de conducción acompañada (*autorizzazione alla guida accompagnata*). En este caso se exige haber asistido a un curso práctico de al menos 10 horas de duración en una autoescuela.

H. Portugal

La legislación básica se encuentra recogida en el Código de circulación de 2013, el Reglamento sobre permisos de conducir de 2012 y la Ley sobre régimen jurídico de la enseñanza de la conducción de 2014²¹⁷. Toda la formación es

²¹⁵ El vehículo empleado para la realización del examen práctico sí debe tener doble mando.

²¹⁶ Está permitido que haya pasajeros en el vehículo siempre y cuando un acompañante que cumpla los requisitos establecidos se sienta en el asiento del copiloto, pero en ese caso no se permite circular por autopista, por las principales carreteras interurbanas, o de noche.

²¹⁷ [Enlace](#) al Código de circulación (en portugués). [Enlace](#) al Reglamento de permisos de conducir (en portugués). [Enlace](#) a la Ley de régimen jurídico de la enseñanza de la conducción (enlace en portugués). Más información en el servicio general de información al ciudadano de la administración ([enlace](#), en inglés).

reglada y es obligatorio con carácter general la inscripción en una autoescuela autorizada, que se encarga de los trámites frente a la administración pública.

El procedimiento comienza con la inscripción en una autoescuela, para lo cual se firma un contrato de formación, cuyo contenido se encuentra regulado. Para ello, se exige tener la edad mínima (para un permiso B es de 18 años) y un informe médico que acredite una condición adecuada. Para poder presentarse al examen teórico es necesario recibir previamente una formación en una autoescuela, de 28 horas en el caso de obtención por primera vez de un permiso B. Parte de la formación teórica puede ser impartida a distancia, pero en algunos módulos se exige presencialidad. En caso de suspenso se exigen 5 horas adicionales de formación teórica en autoescuela antes de presentarse de nuevo.

La práctica de la conducción puede hacerse en paralelo a la preparación teórica. Sin embargo, es necesario superar el examen teórico para poder presentarse a la prueba práctica y es obligatorio haber recibido una parte de la formación teórica antes del comienzo de la formación práctica. Es obligatorio recibir un número mínimo de horas de formación práctica y recorrer una distancia mínima con un profesor de autoescuela (32 horas de formación y 500 km en el caso del permiso B²¹⁸). Además, en caso de suspender el examen práctico debe recibirse una formación mínima adicional antes de poder participar en otra convocatoria.

En Portugal está permitida la conducción acompañada, bajo condiciones restrictivas. En concreto, es necesario que el candidato haya completado al menos 12 horas de formación práctica y recorrido 250 km con una autoescuela autorizada, y completar un módulo de formación teórica sobre seguridad vial de 7 horas en una autoescuela. Además de eso, es necesario poseer un permiso de conducir con una antigüedad mínima de 10 años y no haber sido condenado por infracciones graves durante los 5 años anteriores. También es necesario que el tutor contrate un seguro de responsabilidad civil específico y que el vehículo empleado durante la enseñanza se encuentre señalizado adecuadamente. Con respecto a la circulación, durante la conducción acompañada no está permitido el transporte de pasajeros distintos del acompañante y tampoco la circulación por autopistas. Finalmente, la conducción acompañada no exime de la realización de las horas y la distancia mínimas obligatorias en una autoescuela.

Los permisos de conducir obtenidos por primera vez están sujetos a un periodo de prueba de 3 años, durante el cual hay límites más estrictos al nivel de alcohol.

²¹⁸ También un mínimo de dos horas de conducción nocturna “siempre que sea posible”.

I. Suecia

La legislación básica consiste en la Ley sobre permisos de conducir de 1998 y el Reglamento sobre permisos de conducir de 1998²¹⁹. Con carácter general, no es obligatoria la inscripción en una autoescuela para la preparación de las pruebas de conducción, aunque existen determinados requisitos de formación obligatoria.

El proceso comienza con la solicitud de un permiso de aprendizaje, que autoriza para practicar la conducción y presentarse a los exámenes de conducir. Para ello es necesario poseer la edad mínima requerida (en el caso del permiso B, de 18 años, aunque el permiso provisional puede solicitarse a partir de los 16) y presentar un certificado médico acreditando una capacidad visual mínima.

No existe ningún requisito para presentarse al examen teórico, que consiste en un test. Es posible prepararlo a través de una autoescuela o por libre.

La práctica de la conducción puede hacerse en paralelo a la preparación teórica, aunque no es posible presentarse al examen práctico sin haber superado el teórico. Además, para presentarse al examen práctico de los permisos de motocicleta (A1, A2 y A) y del permiso B, es necesario superar una formación de 7 horas sobre riesgos en un centro autorizado, con parte teórica y práctica.

La práctica de la conducción puede hacerse en una autoescuela o con un acompañante no profesional. No existen requisitos mínimos sobre la duración o las condiciones del aprendizaje. En el caso del permiso B, para ser acompañante es obligatorio superar un curso introductorio de 3 horas de duración en un centro autorizado. Además, debe ser mayor de 24 años, poseer un permiso de la categoría relevante con una antigüedad mínima de 5 años, y no haber sido sancionado con la pérdida del derecho a conducir durante los últimos 3 años. No existen restricciones especiales a la circulación, ni sobre las condiciones que debe cumplir el vehículo empleado para el aprendizaje, más allá de estar señalizado como tal. No obstante, el vehículo empleado para el examen práctico (permiso B) debe pertenecer a una autoescuela o a la Autoridad de Tráfico sueca. Para los candidatos que se presentan por libre está previsto que la Autoridad de Tráfico alquile sus vehículos de examen para la prueba.

Los permisos de conducir están sujetos a un periodo probatorio de 2 años. Durante este tiempo, si se cometen infracciones de tráfico que impliquen la pérdida del derecho a conducir, el permiso se pierde completamente. Para recuperarlo es necesario superar todas las pruebas de nuevo.

²¹⁹ [Enlace](#) a la Ley sobre permisos de conducir (en sueco). [Enlace](#) al Reglamento sobre permisos de conducir (en sueco). Más información en el servicio de información de la Autoridad de Tráfico ([enlace](#) en inglés) o la Agencia Sueca del Transporte ([enlace](#) en inglés).

ANEXO II. DESCRIPCIÓN DE LA INFORMACIÓN UTILIZADA Y DE LA BASE DE DATOS DE AUTOESCUELAS

A. Fuentes de información

La CNMC ha recabado información tanto de fuentes de acceso público como de acceso restringido.

Se ha obtenido la siguiente **información de fuentes públicas**:

- Información sobre conductores, permisos, exámenes de conducción y vehículos de la DGT, extraídos de su página web²²⁰. En particular, información del Anuario Estadístico General, el censo de conductores y los permisos de conducir.
- Información sobre formación CAP disponible en el MTMS. Se han obtenido las estadísticas de formación de los conductores profesionales CAP relativa a los cursos de formación inicial, formación continua y tarjetas CAP, y la información histórica accesible en el Observatorio del Transporte y la Logística en España. A su vez, el MTMS proporciona un listado de centros autorizados para impartición de cursos del CAP²²¹.
- Información del Índice Armonizado de Precios al Consumo de Eurostat.
- Información sobre la población de municipios españoles del Censo Anual de Población 2021-2023 del INE. Las series se han completado para años anteriores utilizando las tasas de crecimiento de la población de la Estadística del Padrón Continuo.
- Coordenadas de los municipios españoles del Nomenclátor Geográfico de Municipios del Instituto Geográfico Nacional. A partir de esta información se ha calculado la distancia kilométrica por carretera entre los municipios de las matrices de las autoescuelas y los municipios de sus sucursales, procedente de OpenStreetMaps.
- Información sobre los accionistas de las empresas titulares de autoescuelas, a la que se ha accedido a través de la herramienta Sistema de Análisis de Balances Ibéricos (SABI).

La información anterior se ha completado con un **requerimiento de información** dirigido a la DGT. En particular se ha solicitado la siguiente información:

- Datos mensuales del Registro de Centros de Formación de Conductores, incluyendo los datos registrales, medios personales y medios materiales de las escuelas particulares de conductores, entre 2008 y 2023.

²²⁰ Los datos se recabaron del Portal Estadístico de la DGT. A partir del 1 de julio de 2024 esta información está disponible en la sección “DGT en cifras”, en el siguiente [enlace](#).

²²¹ Accesible en el siguiente [enlace](#).

- Datos mensuales sobre el número de examinadores de las Jefaturas Provinciales de Tráfico, entre 2008 y 2023.
- Información sobre las distintas pruebas selectivas para la obtención de los certificados de aptitud de director y profesor de escuelas de conductores, convocadas entre 2008 y 2023.
- Información sobre los centros de formación de conductores de vehículos que transporten mercancías peligrosas del año 2022.
- Información sobre los centros de sensibilización y reeducación.
- Información sobre el funcionamiento del Sistema CAPA.

La información recibida sobre las escuelas particulares de conductores se ha combinado con la publicada en la web de la DGT y la información de cuentas anuales de SABI, para construir una base de datos con 1.711.266 observaciones mensuales de 472 variables, correspondientes a las 17.308 sucursales distintas de escuelas particulares de conductores registradas en España entre 2008 y 2023.

Para cada sucursal registrada durante el periodo 2008-2023, se observa la siguiente información:

- Información registral sobre su número de sucursal, el código de autoescuela al que pertenece, fecha de alta y, en su caso, de baja en el Registro de Centros de Formación de Conductores.
- Información sobre el titular de la autoescuela identificado en el Registro de Centros de Formación de Conductores. Esta información se ha combinado con la información sobre los vínculos accionariales procedente de SABI para identificar los grupos de autoescuelas. Se han considerado parte del mismo grupo a las autoescuelas que han identificado al mismo titular frente a la DGT. También se han considerado como pertenecientes al mismo grupo las autoescuelas participadas en más de un 50% por un mismo titular. De esta manera, se han identificado 540 grupos empresariales formados por más de una autoescuela²²².
- Información del número de directores y profesores adscritos a cada sucursal.
- Información sobre el número de vehículos adscritos a cada sucursal, clasificados según los criterios de construcción contenidos en el Reglamento General de Vehículos, que permiten identificar el tipo de vehículo, y con indicación sobre si pertenecen a una agrupación de vehículos.

²²² De los cuales, 530 se corresponden con autoescuelas con el mismo titular ante la DGT y 10 se han encontrado a través de la información sobre accionistas proporcionada por SABI.

- Información relativa a los exámenes realizados por cada sucursal, disponible públicamente en la página web de la DGT²²³. La información se ha vinculado tomando como referencia el identificador único utilizado por la DGT para designar a cada escuela y cada sucursal en el Registro de Centros de Formación de Conductores. Incluye el número total de exámenes realizados para cada tipo de prueba y tipo de permiso, el número de aptos y no aptos, y si los aptos lo han sido en primera convocatoria, segunda, tercera, cuarta, o superior.

B. Representatividad de la base de datos de autoescuelas

La Tabla 7 siguiente resume la calidad de la información contenida en la base de datos de autoescuelas para el año 2023 en su conjunto. La información se ha clasificado en varios grupos de variables, que se corresponden con las columnas de la tabla: información registral (sucursales y autoescuelas), información sobre la titularidad (grupos), información sobre personal (profesores y directores), información sobre vehículos e información sobre exámenes.

Tabla 7. Número de registros y representatividad de la base de datos de autoescuelas particulares de conductores, en 2023

Base de datos completa	Sucursales	Auto-escuelas	Grupos	Profesores	Directores	Vehículos	Exámenes
Nº observaciones	7.986	5.175	4.925	2.846	604	34.389	2.482.272
Representatividad (sucursales observadas/registradas)	100%	100%	99%	20%	5%	98%	90%

Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI. Nota: ¹ El número de registros recoge el número de observaciones únicas de cada variable en algún momento del año 2023. La periodicidad de los datos es mensual.

La primera fila de la tabla anterior recoge la suma total de observaciones registradas en cada conjunto de información, para el año 2023. Así, de acuerdo con la información presentada en la tabla, durante 2023 se registraron 7.986 sucursales distintas de escuelas particulares de conductores en España, pertenecientes a 5.175 escuelas registradas en el Registro de Centros de Formación de Conductores. Si tenemos en cuenta los vínculos accionariales y de titularidad, estas autoescuelas pertenecían a 4.925 grupos empresariales distintos. En lo referente a los medios utilizados por las escuelas, la DGT registra un total de 2.846 profesores y 604 directores y 34.389 vehículos en 2023. Por

²²³ Los microdatos de exámenes por sucursal o autoescuela pueden consultarse [aquí](#).

último, los microdatos de exámenes de la DGT recogen 2.482.272 exámenes de autoescuelas realizados en todas las Jefaturas Provinciales.

La segunda fila de la tabla anterior muestra la representatividad de la información de la base de datos, en términos del número de sucursales para las que se tiene información respecto al total de sucursales registradas. A la vista de la información anterior, resulta significativo el reducido número de medios personales registrados en las escuelas. Esto se debe posiblemente a la existencia de un gran número de observaciones omitidas.

Así, mientras que la información referente a la titularidad y al número de vehículos y exámenes de las autoescuelas parece relativamente completa (se observan datos para el 90% o más de las sucursales registradas), la información sobre profesores y directores se encuentra muy incompleta, por lo que no será tenida en cuenta con carácter general a la hora de caracterizar la dinámica competitiva del sector.

Un último aspecto que destacar de la tabla anterior es que, asumiendo que la información sobre exámenes reportada por la DGT es completa, no todas las sucursales registradas presentan actividad, ya que únicamente un 90% (7.173) presentaron algún alumno a examen durante este año. Por ello, la caracterización del presente estudio se centra en el subconjunto de escuelas que se consideran activas, por haber presentado alumnos a examen durante el periodo considerado.

C. Estadística descriptiva de la base de datos de autoescuelas

Tabla 8. Estadística descriptiva de la base de datos de autoescuelas. Datos anuales 2008-2023

Variable	Directores	Profesores	Vehículos	Exámenes	Aptos	Suspensos	Destreza	Teórico	Específico	Práctico
Suma	73.442	238.459	791.798	38.699.452	21.906.073	16.794.151	4.247.265	12.246.913	3.485.661	18.719.613
Media	1,04	2,42	8,94	295,05	167,01	128,04	32,38	93,37	26,58	142,72
Desv. Típica	0,25	2,07	19,58	746,30	405,15	347,52	88,36	391,50	280,65	139,69
Mín.	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
P25	1	1	2	116	62	50	0	40	0	61
P50	1	2	4	207	113	91	3	69	5	108
P75	1	3	9	359	200	158	34	114	26	181
Máx.	6	36	314	151.034	80.930	70.104	15.281	72.620	62.059	3.928
Nº Observaciones	70.598	98.492	88.607	131.163	131.163	131.163	131.163	131.163	131.163	131.163
Máx. observaciones	142.255	142.255	142.255	142.255	142.255	142.255	142.255	142.255	142.255	142.255

Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI. Nota: tabla elaborada a partir de un panel no balanceado de información mensual anualizada a nivel de sucursal, de tamaño $N = 17.308 \times T = 16$ (número de sucursales \times número de años). Para anualizar la información mensual de cada observación sucursal-año se ha tomado la media de los datos mensuales (en el caso de las variables directores, profesores y vehículos) o la suma de los datos mensuales (en el caso del resto de información, relativa a exámenes). Se ha incluido una sucursal ficticia para agrupar los datos de exámenes del turno libre (correspondiente con el máximo del número de exámenes). Los indicadores suma, media, desviación típica, mínimo, máximo y percentiles 25, 50 y 75 se han calculado a partir de los valores asociados a cada variable en cada sucursal y año. El número de observaciones hace referencia al número de sucursales y años para los que se observa una determinada variable. La fila Máx. observaciones recoge el número total de observaciones de sucursales y años de la muestra, y representa el número máximo de observaciones posibles de cada variable.

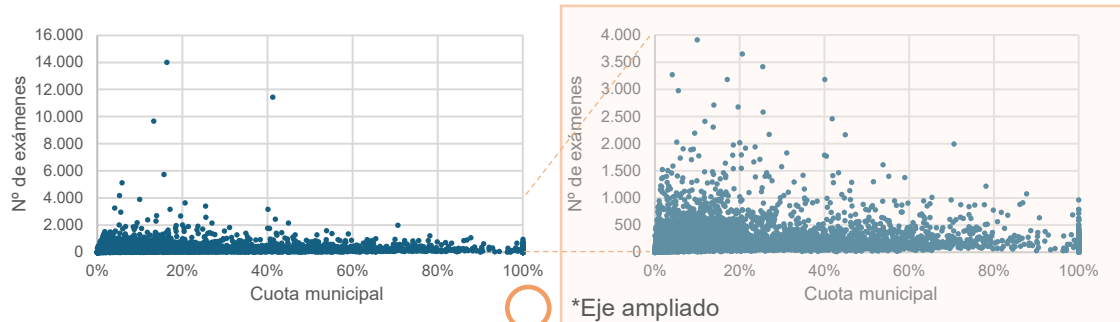
Tabla 9. Número de exámenes realizados en 2023, por tipo de examen, procedencia del alumno y tipo de permiso

Tipo de examen	Tipo de alumno	A	B	C	D	E	L	Total
Teórico	Turno libre	783	37.020	0	0	0	n.a.	37.803
	Autoescuelas	39.774	802.759	0	0	0	n.a.	842.533
	Total	40.557	839.779	0	0	0	n.a.	880.336
Teórico específico	Turno libre	3.332	0	1.399	368	622	259	5.980
	Autoescuelas	140.873	0	41.888	12.937	19.848	292	215.838
	Total	144.205	0	43.287	13.305	20.470	551	221.818
Destreza	Turno libre	269	1	0	1	0	230	501
	Autoescuelas	195.116	1.246	41.386	13.077	33.201	176	284.202
	Total	195.385	1.247	41.386	13.078	33.201	406	284.703
Práctico	Turno libre	0	24	0	0	0	n.a.	24
	Autoescuelas	101.524	954.459	45.954	13.346	24.416	n.a.	1.139.699
	Total	101.524	954.483	45.954	13.346	24.416	n.a.	1.139.723

Fuente: elaboración propia con la información de la DGT. Clasificación propia de los permisos de la DGT según el tipo de vehículo: permiso A (A1, A2, AM, AML, LCC), permiso B (B, B96, B+E), permiso C (C, C1, C+E, C1+E), permiso D (D, D1, D+E) y L (LCM, LVA).

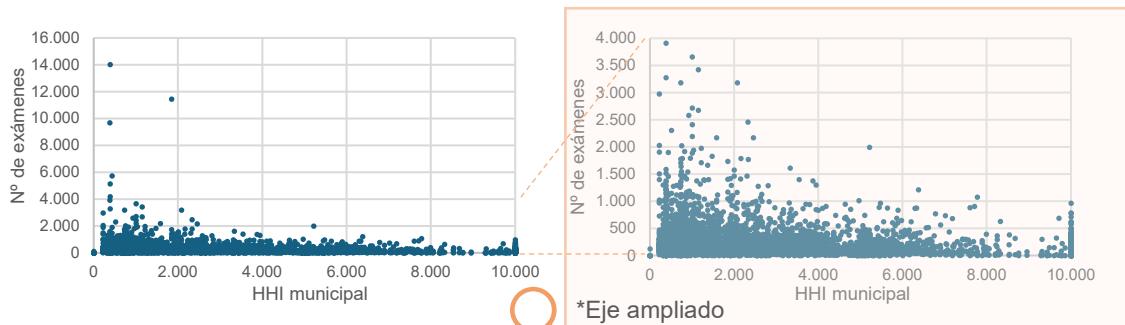
D. Relación entre los indicadores de rendimiento y el poder de mercado de los grupos de autoescuelas

Figura 40. Relación entre el número de exámenes realizados por cada grupo de autoescuelas en cada municipio y la cuota de mercado del grupo en ese municipio, en 2023



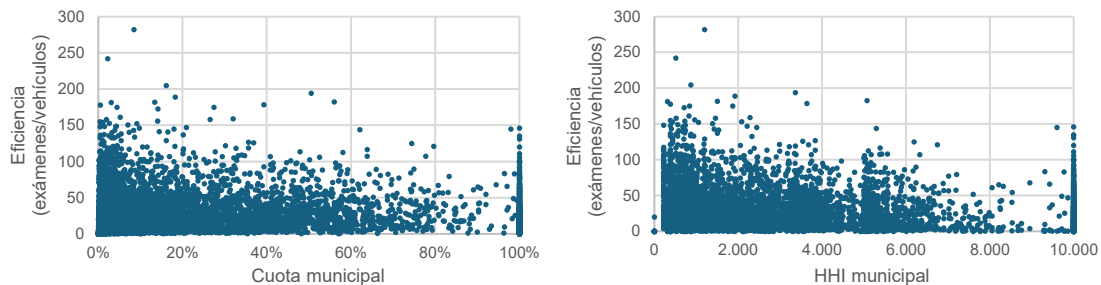
Fuente: elaboración propia con información de la DGT y SABI.

Figura 41. Relación entre el número de exámenes realizados por cada grupo de autoescuelas en cada municipio y el índice HHI de ese municipio, en 2023



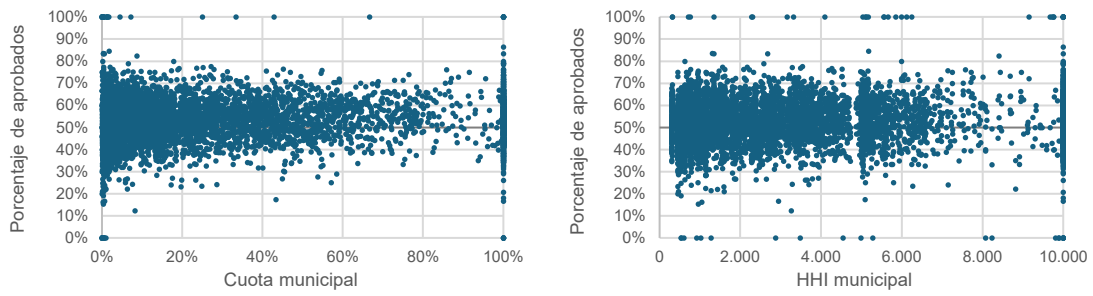
Fuente: elaboración propia con información de la DGT y SABI.

Figura 42. Relación entre la eficiencia, según el número de exámenes realizados por vehículo, de cada grupo de autoescuelas en cada municipio y los indicadores de poder de mercado en ese municipio, en 2023



Fuente: elaboración propia con información de la DGT y SABI.

Figura 43. Relación entre la calidad, según el porcentaje de aptos en todos los exámenes, de cada grupo de autoescuelas en cada municipio y los indicadores de poder de mercado en ese municipio, en 2023



Fuente: elaboración propia con información de la DGT y SABI.

ANEXO III. TIPOS DE PERMISO Y CLASIFICACIÓN

Tabla 10. Tipos de permiso de conducir, descripción y clasificación según el vehículo y el destinatario de la formación

Tipo de permiso	Clasificación según		Descripción
	Vehículo	Masa	
A	A	Ligero	Motocicletas y triciclos de motor.
A1	A	Ligero	Motocicletas con una cilindrada máxima de 125 cm ³ y potencia máxima de 11 kW (algo menos de 15 cv).
A2	A	Ligero	Motocicletas con una potencia máxima de 35 kW (algo menos de 47 cv).
B	B	Ligero	Automóviles cuya masa máxima autorizada no exceda de 3.500 kg que estén diseñados y contruidos para el transporte de no más de 8 pasajeros además del conductor.
B96	E	Ligero	Conjuntos de vehículos acoplados compuestos por un vehículo tractor de los que autoriza a conducir el permiso de la clase B y un remolque cuya masa máxima autorizada exceda de 750 Kg, siempre que la masa máxima autorizada del conjunto no exceda de 4.250 Kg.
BTP (exp.)	E	Ligero	Vehículos prioritarios cuando circulen en servicio urgente, vehículos que realicen transporte escolar cuando transporten escolares y vehículos destinados al transporte de viajeros en servicio de tal naturaleza, todos ellos con una masa máxima autorizada no superior a 3.500 kg y su número de asientos, incluido el conductor, no exceda de 9. Permiso no vigente.
C	C	Pesado/ agro.	Autoriza la conducción de automóviles distintos de los que autoriza a conducir el permiso de las clases D1 o D, cuya masa máxima autorizada exceda de 3.500 kg.
C1	C	Pesado/ agro.	Automóviles distintos de los que autoriza a conducir el permiso de las clases D1 o D, cuya masa máxima autorizada exceda de 3.500 kg y no sobrepase los 7.500 kg.
D	D	Pesado/ agro.	Autoriza para conducir automóviles diseñados y contruidos para el transporte de más de ocho pasajeros además del conductor.
D1	D	Pesado/ agro.	Automóviles diseñados y contruidos para el transporte de no más de 16 pasajeros además del conductor y cuya longitud máxima no exceda de 8 metros.
B+E	E	Ligero	Conjuntos de vehículos acoplados compuestos por un vehículo tractor de los que autoriza a conducir el permiso de la clase B y un remolque o semirremolque cuya masa máxima autorizada no exceda de 3.500 kg.
C+E	E	Pesado/ agro.	Autoriza para conducir conjuntos de vehículos acoplados compuestos por un vehículo tractor de los que autoriza a conducir el permiso de la clase C y un remolque o semirremolque cuya masa máxima autorizada exceda de 750 kg.
C1+E	E	Pesado/ agro.	Autoriza para conducir los siguientes vehículos: - Conjuntos de vehículos acoplados compuestos por un vehículo tractor de los que autoriza a conducir el permiso de la clase C1 y un remolque o semirremolque cuya masa máxima autorizada exceda de 750 kg, siempre que la masa máxima autorizada del conjunto así formado no exceda de 12.000 kg. - Conjuntos de vehículos acoplados compuestos por un vehículo tractor de los que autoriza a conducir el permiso de la clase B y un remolque o semirremolque cuya masa máxima autorizada exceda de 3.500 kg, siempre que la masa máxima autorizada del conjunto no exceda de 12.000 kg, sin perjuicio de las disposiciones que las normas de aprobación de tipo establezcan para estos vehículos.
D+E	E	Pesado/ agro.	Autoriza para conducir conjuntos de vehículos acoplados compuestos por un vehículo tractor de los que autoriza a conducir el permiso de la clase D y un remolque cuya masa máxima autorizada exceda de 750 kg.
AM	A	Ligero	Permite la conducción de ciclomotores (hasta 50 cc) de dos o tres ruedas y cuatriciclos ligeros.
AML	A	Ligero	Permite la conducción de triciclos y cuatriciclos ligeros (hasta 50 cc), no permite la conducción de ciclomotores.
LCC (ext.)	A	Ligero	Ciclomotor provisto de un motor auxiliar de cilindrada no superior a 50 cc y que, por su construcción, no puede alcanzar en llano una velocidad superior a 40 km/h. Licencia no vigente.
LCM	L	Ligero	Para conducir vehículos para personas de movilidad reducida.
LVA	L	Pesado/ agro.	Para conducir vehículos especiales agrícolas autopropulsados y sus conjuntos cuya masa o dimensiones máximas autorizadas no excedan de los límites establecidos para los vehículos ordinarios o cuya velocidad máxima por construcción no exceda de 45 km/h.

ANEXO IV. ANÁLISIS GEOGRÁFICO Y DE LA COMPETENCIA

La Tabla 11 recoge las sucursales por provincia en 2023 y su distribución según habitantes entre 15 y 34 años. También incluye el índice HHI y la ratio de concentración CR_4 medios de los municipios de la provincia, ponderados por el peso de cada municipio sobre el total de exámenes realizados en la provincia²²⁴.

Tabla 11. Distribución de sucursales e indicadores de concentración provincial

Provincia	Sucursales	Suc./1.000 hab. 15-34	HHI pond.	CR4 pond.
Albacete	105	1,23	2.708	65%
Alicante	272	0,66	2.929	72%
Almería	144	0,80	2.765	74%
Álava	34	0,53	1.787	58%
Asturias	139	0,84	2.350	65%
Ávila	45	1,53	2.845	69%
Badajoz	149	1,03	3.849	83%
I. Baleares	144	0,50	3.002	79%
Barcelona	726	0,54	2.188	65%
Bizkaia	144	0,65	2.727	71%
Burgos	35	0,52	2.764	82%
Cáceres	70	0,91	3.740	84%
Cádiz	231	0,83	1.987	65%
Cantabria	80	0,73	3.831	88%
Castellón	82	0,64	3.066	76%
Ciudad Real	113	1,05	3.189	81%
Córdoba	188	1,09	2.508	69%
La Coruña	124	0,62	3.323	79%
Cuenca	47	1,11	3.140	82%
Gipuzkoa	83	0,57	4.047	82%
Girona	108	0,59	4.585	93%
Granada	199	0,93	3.387	80%
Guadalajara	42	0,69	3.115	75%
Huelva	112	0,93	3.336	81%
Huesca	31	0,68	3.634	94%
Jaén	169	1,20	3.195	75%
León	51	0,67	2.379	65%
Lleida	84	0,86	3.206	76%
Lugo	45	0,85	3.946	72%
Madrid	815	0,52	1.575	54%
Málaga	260	0,67	2.162	68%
Murcia	299	0,81	2.015	62%
Navarra	87	0,60	3.511	71%
Ourense	47	0,95	2.848	64%
Palencia	22	0,80	2.788	72%
Las Palmas	131	0,49	2.406	70%
Pontevedra	140	0,78	3.274	74%
La Rioja	38	0,58	2.543	60%
Salamanca	45	0,74	2.482	66%
SC. Tenerife	142	0,59	2.874	73%
Segovia	31	0,99	3.864	85%
Sevilla	353	0,80	2.338	65%
Soria	22	1,27	3.150	75%
Tarragona	105	0,57	3.257	74%
Teruel	24	0,89	3.879	91%
Toledo	164	1,02	4.642	87%
Valencia	403	0,70	2.701	67%
Valladolid	67	0,69	2.112	61%
Zamora	26	0,96	2.029	72%
Zaragoza	136	0,67	1.586	45%
Ceuta	11	0,49	1.458	69%
Melilla	9	0,38	1.603	73%
Total	7.173	0,69	2.617	69%

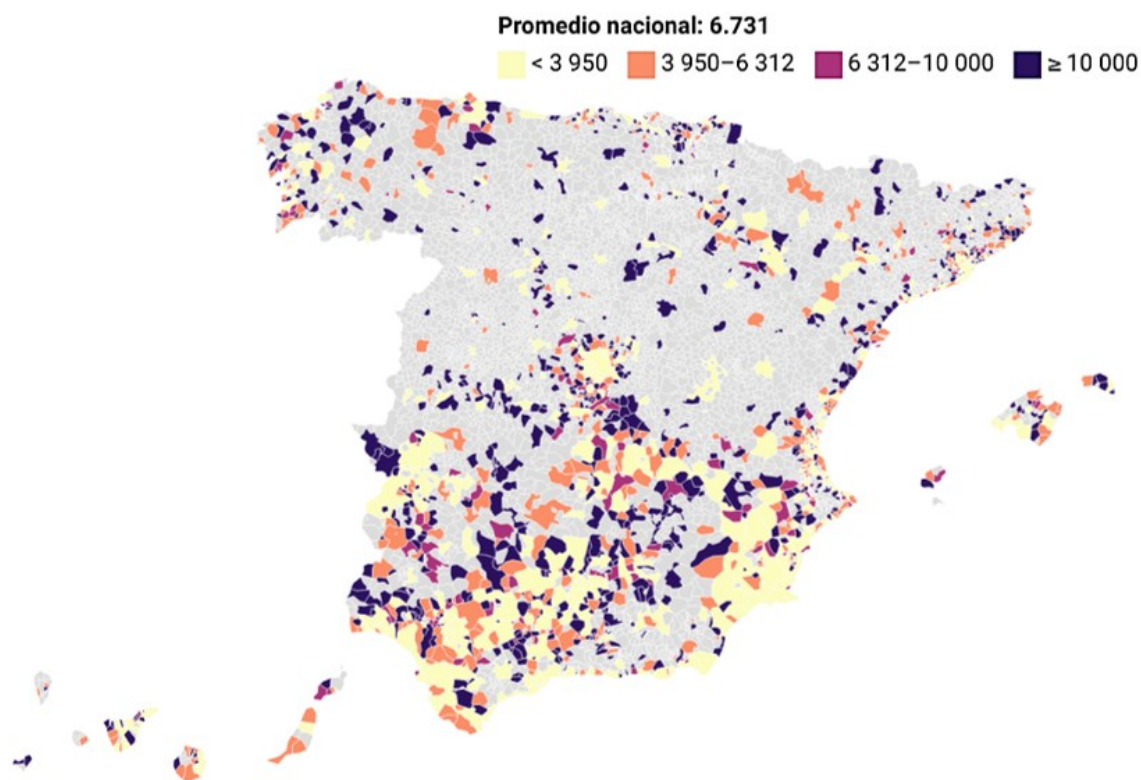
Fuente: elaboración propia con información de la DGT, SABI y el INE. Nota: los índices HHI y CR4 de cada provincia se corresponden con la media de los índices HHI y CR4 de los municipios, ponderados por el peso de cada municipio sobre el total de exámenes realizados en la provincia.

²²⁴ El ratio de concentración CR_4 es un indicador de concentración calculado como la suma de las cuotas de los primeros cuatro operadores de cada mercado.

La información anterior apunta a que la **distribución de sucursales** se asemeja a la de grupos de autoescuelas, con mayor presencia en los principales núcleos de población (Madrid, Barcelona), el arco mediterráneo y el sur peninsular. Sin embargo, la distribución de las sucursales según la población entre 15 y 34 años refleja una menor concentración en las provincias de Barcelona, Madrid, Valencia o Vizcaya, siendo superior a la media nacional en Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura. Esto podría deberse al mayor tamaño relativo de las sucursales de las provincias más pobladas.

La Figura 44 recoge la **situación competitiva** de los municipios españoles en 2023, en términos de su índice HHI. Destaca el elevado número de municipios que presentaron un único operador (747 municipios, un 43% del total). Por su parte, los municipios con mayor población suelen mostrar menores índices de concentración (indicados en amarillo).

Figura 44. Índice HHI de los municipios españoles en 2023

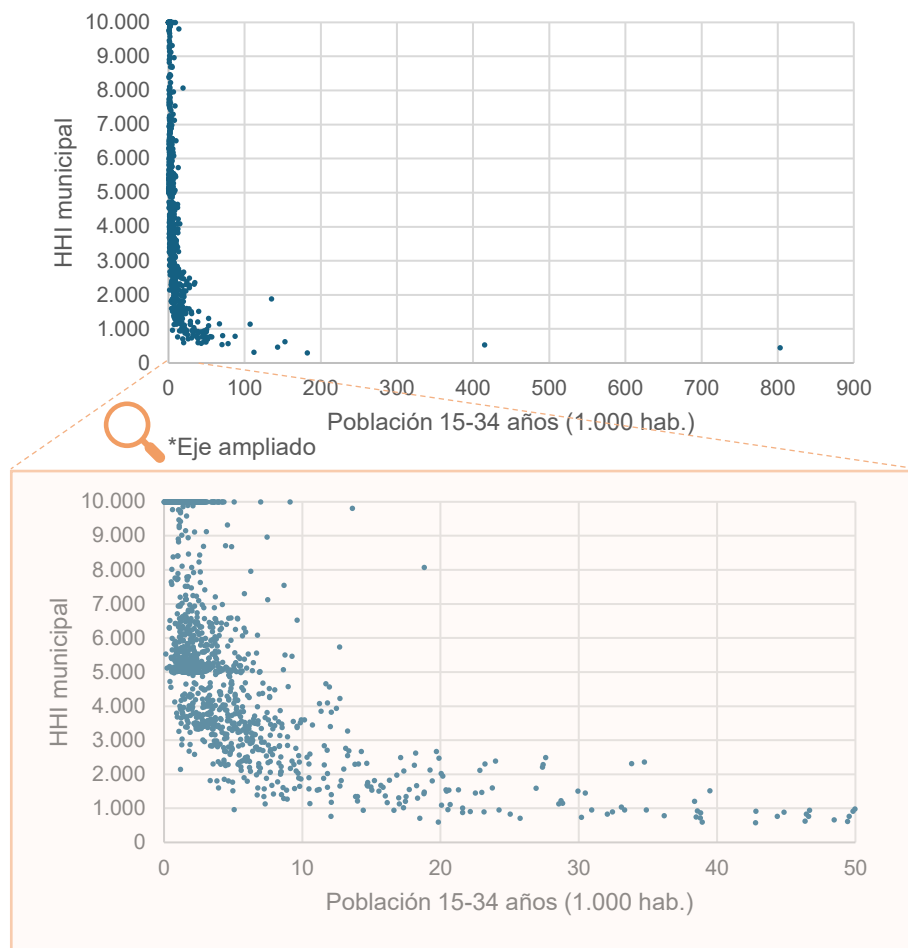


Fuente: elaboración propia con información de la DGT y SABI. Nota: HHI municipal calculado a partir del número de exámenes realizados por cada grupo en cada municipio en 2023.

La existencia de una relación negativa entre el tamaño de la población y el índice de concentración del municipio se puede apreciar en la Figura 45, especialmente

cuando se analizan los municipios menos poblados (Figura sombreada con el eje ampliado). De esta manera, ninguno de los municipios con un único operador tiene más de 10.000 habitantes de entre 15 y 34 años.

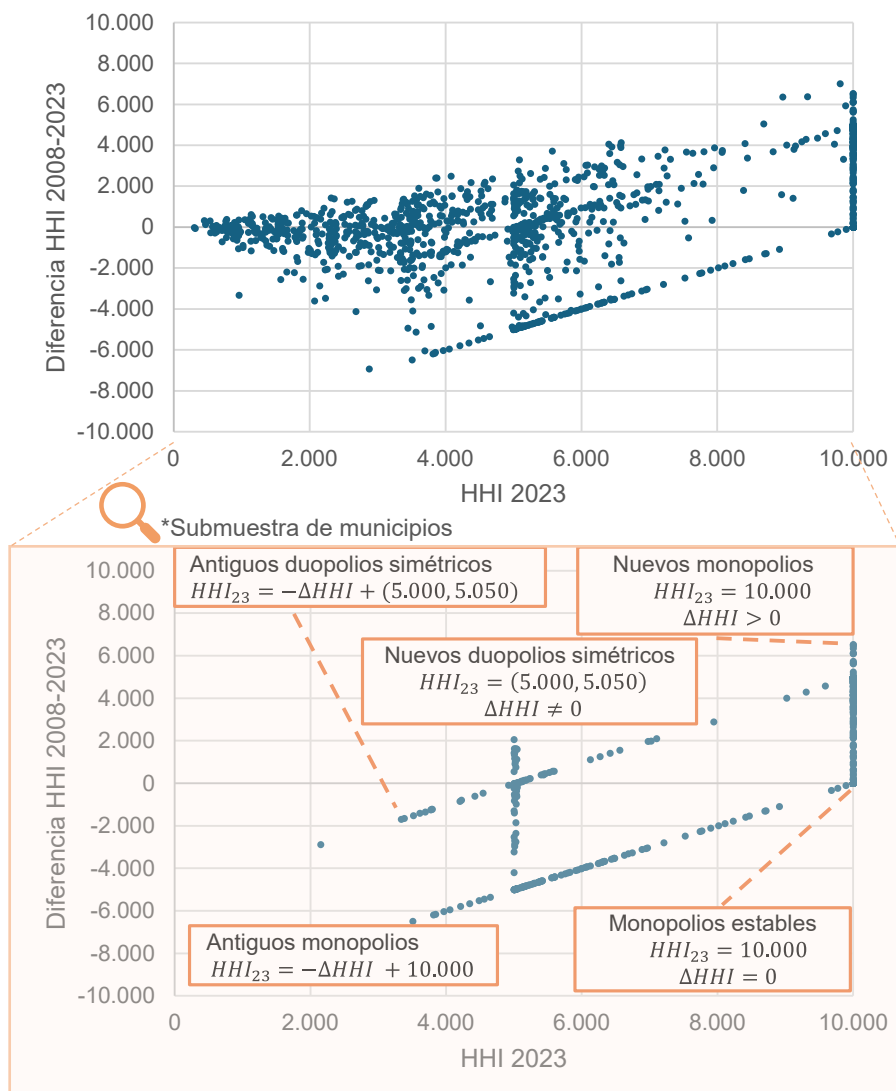
Figura 45. Índice HHI y población entre 15 y 34 años de los municipios españoles en 2023



Fuente: elaboración propia con información de la DGT, SABI e INE. Nota: HHI municipal calculado a partir del número de exámenes de cada grupo en cada municipio en 2023.

Para analizar las **dinámicas competitivas**, resulta de interés examinar la **evolución de los índices HHI municipales** desde 2008 hasta la actualidad. La Figura 46 siguiente muestra el índice de concentración de los municipios en 2023, y su diferencia respecto al índice de 2008, para el subconjunto de municipios que tuvieron al menos una autoescuela en ambas fechas (1.645 municipios).

Figura 46. HHI de los municipios españoles en 2023 y su diferencia respecto a 2008, y detalle de las dinámicas competitivas de interés



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI. Nota: HHI municipal calculado a partir del número de exámenes realizados por cada grupo en cada municipio en 2023.

La Figura 46 muestra que un 38% de los municipios tuvieron un índice HHI en 2023 superior al de 2008, un 33% vieron reducido su índice HHI, y un 28% registró un HHI constante. De estos últimos, la totalidad eran municipios con un único operador. Así, de los monopolios locales existentes en 2023, un 71% lo ha sido desde 2008.

Si se analiza la evolución temporal del índice HHI en función de su situación inicial, se comprueba que un 60% de los 579 municipios que tenían un HHI de menos de 5.000 puntos en 2008 han visto incrementado su índice, frente al 40% que tienen un HHI inferior en 2023. Por la propia construcción del índice HHI,

estos municipios presentan al menos tres operadores²²⁵. A su vez, de los 1.066 municipios que tenían un HHI igual o superior a 5.000 puntos en 2008 (que pueden presentar cualquier número de operadores), un 26% registran un incremento del índice en 2023, un 30% una reducción, y un 44% lo mantienen (monopolios locales).

En la Figura 46 se ha identificado también un subconjunto de municipios que presenta patrones de interés para el análisis de dinámicas competitivas. En total, se trata de 860 municipios (un 52% de los que han tenido al menos una autoescuela entre 2008 y 2023) que se adscriben a cinco posibles situaciones no excluyentes:

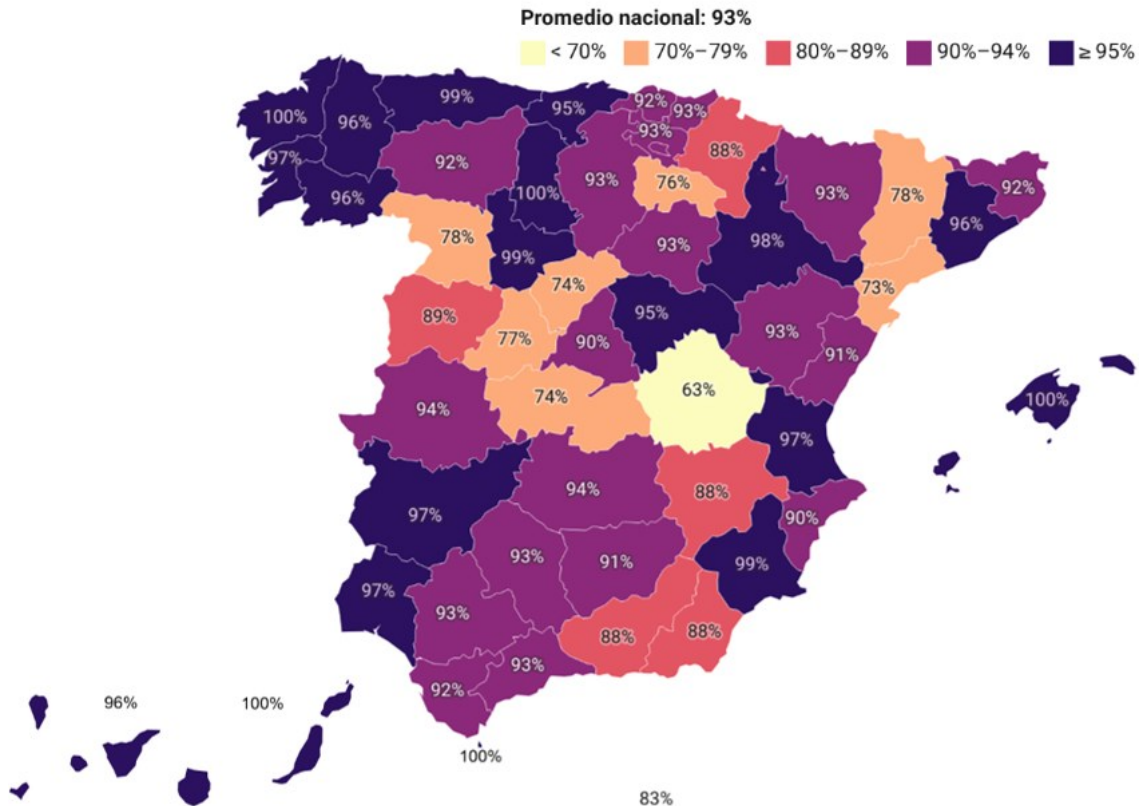
- Antiguos duopolios simétricos (73 municipios), en los que se ha producido la entrada de nuevos operadores que han reducido el índice de concentración (14 municipios) o bien se ha producido un aumento de la cuota de uno de los duopolistas (59 municipios)²²⁶.
- Nuevos duopolios simétricos (74 municipios), que no se encontraban en esta situación en 2008.
- Antiguos monopolios (111 municipios), que se han roto por la entrada de nuevos operadores.
- Nuevos monopolios (188 municipios), por la salida de operadores.
- Monopolios estables (466 municipios), que ya lo eran en 2008.

Por último, resulta de interés analizar las **dinámicas de expansión geográfica** de los grupos de autoescuelas. Así, el 93% de las sucursales de autoescuelas existentes en España se sitúan en la misma provincia que su matriz. Este mismo patrón se mantiene al analizar cada provincia por separado (Figura 47). Los grupos de autoescuelas con una mayor presencia en otras provincias son los de Cuenca, con solo un 63% de sucursales en la misma provincia que su matriz. Este dato alcanza o supera el 90% en la mayor parte de provincias españolas, sin que existan diferencias sustanciales con provincias que presentan barreras geográficas sustanciales, como las insulares, o Ceuta y Melilla.

²²⁵ Para cualquier número de operadores en el mercado, el HHI mínimo se alcanza cuando todos ellos se reparten el mercado a partes iguales. Con dos empresas, el HHI mínimo en el mercado es 5.000 ($HHI = 2(50)^2$).

²²⁶ Se considera duopolio simétrico a los municipios con dos grupos de autoescuelas activos y un índice de concentración entre 5.000 y 5.050 puntos en un determinado año. Es decir, mercados en los que hay dos empresas y las dos realizan aproximadamente el mismo número de exámenes.

Figura 47. Porcentaje de sucursales ubicadas en la misma provincia que su matriz, según la provincia de origen de la matriz



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI. Nota: La Figura muestra qué porcentaje de las sucursales de los grupos de autoescuelas con matriz en una determinada provincia están ubicadas en esa misma provincia. Se considera matriz a la primera sucursal del grupo. En caso de coincidencia de fechas de alta, se toma la sucursal con más exámenes en ese año.

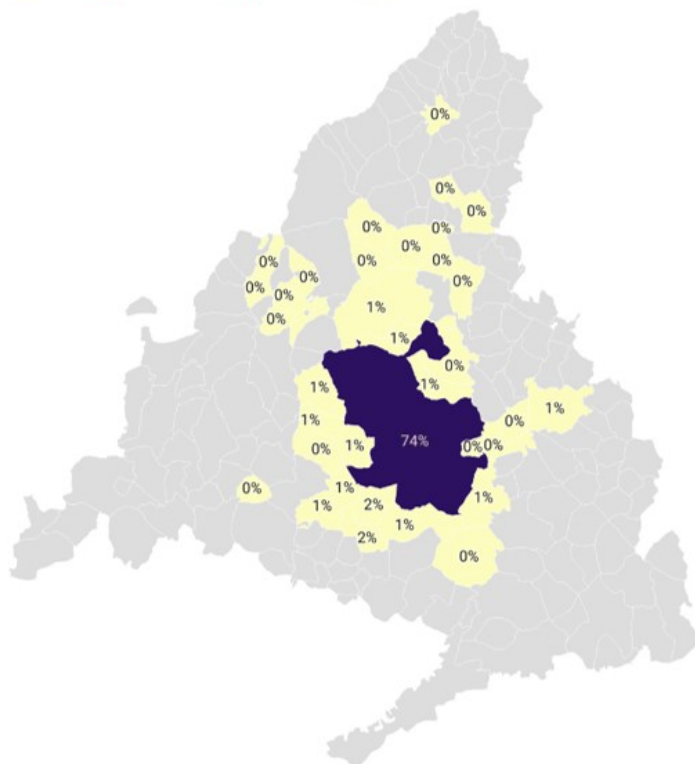
A nivel municipal, los patrones de expansión de los grupos de autoescuelas reflejan el carácter local del mercado. La Figura 48 siguiente recoge los patrones de apertura de nuevas sucursales, según el municipio de domicilio de la matriz, para cinco municipios españoles. La información muestra que las autoescuelas suelen expandirse a un número reducido de municipios cercanos, y suelen priorizar abrir nuevas sucursales en el mismo municipio de la matriz antes que expandirse a otros municipios, incluso aunque estos sean mercados importantes, como es el caso de Madrid para las autoescuelas de Fuenlabrada, o Barcelona para las autoescuelas de Badalona. Los patrones geográficos de los municipios peninsulares no difieren de los municipios isleños como Mallorca.

Figura 48. Distribución de las nuevas sucursales abiertas por los grupos de autoescuelas, según el municipio de origen de la matriz

Grupos con matriz en Madrid (municipio)

Sucursales en provincia de Madrid: 94%

< 20% 20%-40% 40%-60% ≥ 60%



Grupos con matriz en Fuenlabrada

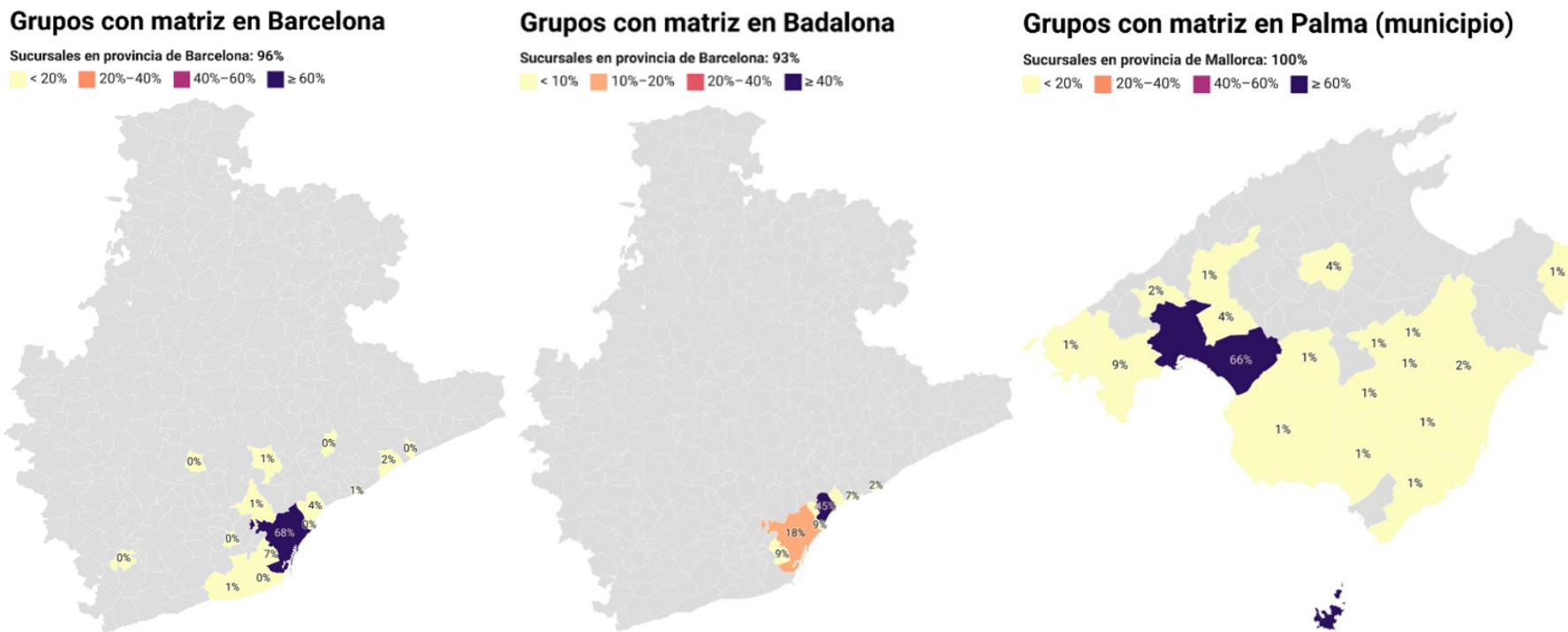
Sucursales en provincia de Madrid: 94%

< 20% 20%-40% 40%-60% ≥ 60%



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI. Nota: La Figura muestra qué porcentaje de las sucursales de todos los grupos de autoescuelas con matriz en un determinado municipio español están ubicadas en los distintos municipios de su provincia. Se considera matriz a la primera sucursal abierta del grupo. En caso de concurrencia de fechas de alta, se toma la sucursal con mayor número de exámenes realizados en ese año.

Figura 48 (cont.). Distribución de las nuevas sucursales abiertas por los grupos de autoescuelas, según el municipio de origen de la matriz



Fuente: elaboración propia con la información de la DGT y SABI. Nota: La Figura muestra qué porcentaje de las sucursales de todos los grupos de autoescuelas con matriz en un determinado municipio español están ubicadas en los distintos municipios de su provincia. Se considera matriz a la primera sucursal abierta del grupo. En caso de concurrencia de fechas de alta, se toma la sucursal con mayor número de exámenes realizados en ese año.

BIBLIOGRAFÍA

- ACCO. (2011). *Resolución del expediente n.º 23/2010 (Asociación de Autoescuelas de la zona de Vilafranca).*
- ACCO. (2015). *Resolución del expediente n.º V-23/2010, Asociación de Autoescuelas de la zona de Vilafranca.*
- ACCO. (2016). *Resolución del expediente 60/2024, Autoescuelas de Terrassa.*
- ACCO. (2019). *Resolución del expediente n.º 81/2016: Condiciones acceso examen práctico de conducir.*
- Adecco. (2024). *III Informe sobre necesidades del mercado de trabajo.*
- AdIC. (2016). *Avis n° 16-A-07 du 26 février 2016 relatif à un projet d'arrêté réformant la méthode d'attribution des places aux épreuves du permis de conduire.*
- Beanland, V., Goode, N., Salmon, P., & Lenné, M. (2013). Is there a case for driver training? A review of the efficacy of pre- and post-licence driver training. *Safety Science, Volume 51, Issue 1*, 127-137.
- CDCA. (2016). *Resolución S/03/2016, Autoescuelas Sevilla.*
- CDCA. (2017). *Resolución S/01/2017, Autoescuelas Cádiz.*
- CDCA. (2019). *Resolución S/10/2019, Autoescuelas de Huelva.*
- CDCA. (2021). *Resolución S_10/2021, Autoescuelas Córdoba.*
- CNC. (2009). *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.*
- CNC. (2010). *IPN 38/10 Reales decretos ómnibus. Escuelas particulares conductores.*
- CNMC. (2014a). *Informe de 5 de agosto de 2014 sobre la reclamación presentada contra el régimen de concesión administrativa previsto para la gestión e impartición de los cursos de sensibilización y reeducación vial (UM/026/14).*
- CNMC. (2014b). *Informe de 6 de septiembre de 2014 sobre la reclamación presentada, al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, relativa a la prohibición de enseñanza de contenidos teóricos online por parte de escuelas de conductores (UM/042/14)º.*
- CNMC. (2015). *Informe de 13 de enero de 2015 sobre la reclamación presentada, al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, contra los pliegos administrativos para al concesión de la gestión de cursos de sensibilización y reeducación vial (UM/078/14).*
- CNMC. (2016). *Resolución del expediente SAMAD/07/2015, Autoescuelas Alcalá de Henares.*
- CNMC. (2018). *Resolución del expediente SAMUR/001/16, Autoescuelas Murcia.*
- CNMC. (2019). *IPN/CNMC/032/19 Proyecto de Real Decreto por el que se modifca el reglamento general de conductores.*
- CNMC. (2020). *Resolución expediente SAMAD/06/18: Exámenes autoescuelas Madrid.*

- CNMC. (2023a). *IPN/CNMC/012/23: PRD por la que se modifica el reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores y el reglamento general de conductores.*
- CNMC. (2023b). *IPN/CNMC/032/23: P.O. por la que se regula la duración, el contenido y los requisitos de los cursos de conducción segura y eficiente cuya realización conlleve la recuperación o bonificación de puntos.*
- CNMC. (2024). *IPN/CNMC/005/24: P.O. por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción.*
- Comisión Europea. (2017). *Study on driver training, testing and medical fitness.*
- Conseil de la Concurrence. (2016). *Le marché des auto-écoles: Enquête sectorielle.*
- CVC. (2018). *Resolución Autoescuelas Mondragón, Expediente: LEA/AVC nº 224-SAN-2017.*
- Gershon, P., Ehsani, J., Zhu, C., Sita, K., Klauer, S., Dingus, T., & Simons-Morton, B. (2018). Crash Risk and Risky Driving Behavior Among Adolescents During Learner and Independent Driving Periods; *Journal of Adolescent Health, Nov. 63(5)*, 568-574.
- Gregersen, N., Nyberg, A., & Berg, H.-Y. (2003). Accident involvement among learner drivers--an analysis of the consequences of supervised practice; *Accident Analysis & Prevention 35(5)*, 725-730.
- McKinsey. (2023). Europe's Gen Z and the future of mobility.
- Ministerio del Interior. (2016). Estudio y mapa de flujos de transporte de mercancías peligrosas por carretera.
- Montoro González, L., Lijarcio Cárcel, J. I., Martí-Belda Bertolín, A., Bosó Seguí, P., & León Martín-Mora, J. (2018). *Detección de necesidades y justificación de un sistema de formación teórico y práctico obligatorio para la obtención del permiso de conducir.* INTRAS (Universidad de Valencia).
- Nelson, P. (1970). Information and Consumer Behavior. *Journal of Political Economy, Vol. 78, No.2.*
- OCDE. (2006). *Young Drivers: The Road to Safety.*
- OCDE. (2021). Methodologies to Measure Market Competition. *OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 253.*
- OCU. (2019). Autoescuelas ¿cuánto cuesta sacarse el carné de conducir en tu ciudad?
- Peck, R. (2011). Do driver training programs reduce crashes and traffic violations? — A critical examination of the literature . *IATSS Research, Volume 34, Issue 2*, 63-71.
- Rodero Jiménez, L., & Rojas Montoya, C. (2013). *Crisis, natalidad, autoescuelas y... ¿futuro?*
- Seim, K., Vitorino, M. A., & Muir, D. M. (2013). Drip Pricing When Consumers Have Limited Foresight: Evidence from Driving School Fees.
- Senserrick, T., & Williams, A. (2015). Summary of Literature of the Effective Components of Graduated Driver Licensing Systems.
- TDC. (1999). *Resolución del expediente 461/99, Autoescuelas Alcalá.*
- TDC. (1999). *Resolución del expediente 462/99, Autoescuelas Tenerife.*
- TDC. (2004). *Resolución del expediente 582/04, Autoescuelas Extremadura.*