

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO GENERAL DE CIRCULACIÓN, EN MATERIA DE PROTECCIÓN A USUARIOS VULNERABLES DE LA VÍA

IPN/CNMC/040/25

24 de noviembre de 2025

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO GENERAL DE CIRCULACIÓN, EN MATERIA DE PROTECCIÓN A USUARIOS VULNERABLES DE LA VÍA

Expediente nº: IPN/CNMC/040/25

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D^a María Vidales Picazo

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 24 de noviembre de 2025

Vista la solicitud de informe del Ministerio del Interior sobre el Proyecto de Real Decreto, que se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 24 de octubre de 2025, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

La norma principal que regula el tráfico y la seguridad vial en España es el [Texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial \(Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre\)](#).

Por su parte, la [Ley 5/2025, de 24 de julio](#), modificó el [Texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor](#). En concreto, respecto de los llamados en dicha Ley “vehículos personales ligeros”, la Disposición Adicional Primera de la Ley estableció dos obligaciones: (i) suscripción obligatoria de seguro de responsabilidad civil; y (ii) obligación de inscribir los vehículos personales ligeros en el Registro de Vehículos de la DGT, para lo cual se requería de desarrollo reglamentario.

En cuanto a normas reglamentarias, el [Reglamento General de Circulación \(Real Decreto 1428/2003\)](#) desarrolla el TR de la Ley de Tráfico, estableciendo las normas de circulación de vehículos y peatones; y el [Reglamento General de Vehículos \(Real Decreto 2822/1998\)](#) regula las características técnicas, matriculación y condiciones de los vehículos que pueden circular por las vías públicas.

Es de destacar que el citado Reglamento General de Vehículos define, en su Anexo II, a los “Vehículos de Movilidad Personal” como los “*vehículos de una o más ruedas dotados de una única plaza y propulsados exclusivamente por motores eléctricos que pueden proporcionar al vehículo una velocidad máxima por diseño comprendida entre 6 y 25 km/h*”¹. En la práctica, el concepto de vehículo de movilidad personal se refiere a patinetes eléctricos, monociclos eléctricos o *segways*. Se trata de una categoría intermedia, que pasa a estar sometida a más obligaciones y restricciones que una bicicleta (incluso eléctrica), pero menos que un vehículo de motor.

El PRD objeto de informe supone una reforma parcial del Reglamento General de Circulación, en lo que se refiere a normas de circulación y seguridad vial, y también del Reglamento General de Vehículos, en lo que se refiere al citado registro de la DGT para Vehículos de Movilidad Personal.

¹ Definición muy similar a la contiene la Ley 5/2025 (DA 1ª) de “vehículos personales ligeros”: “*Se consideran vehículos personales ligeros, a efectos del seguro obligatorio de responsabilidad civil, los vehículos que circulan por suelo mediante una o más ruedas, dotados de una única plaza y propulsados exclusivamente por motores eléctricos que pueden proporcionar al vehículo una velocidad máxima de fabricación entre 6 y 25 km/h*”

A su vez, tanto la Ley 5/2025 como el presente PRD se enmarcan en estrategias de protección de los usuarios más vulnerables en materia de seguridad vial a nivel español y europeo. En concreto, el [Marco de Política de seguridad vial de la UE 2021-2030](#) reconoce el aumento de usuarios vulnerables (bicicletas y vehículos ligeros) y la necesidad de integrar la seguridad en las políticas de movilidad, particularmente en zonas urbanas. A su vez, la [Estrategia española de Seguridad Vial 2030](#), de la cual emana el PRD objeto de análisis, pone el énfasis en la minimización de lesiones mortales y graves en el sistema de transporte.

La CNMC ha realizado en el pasado varios Informes de Proyectos Normativos (IPNs) relacionados con el sector del tráfico y los vehículos, en concreto: el informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el RD 818/2009 sobre el Reglamento General de Conductores ([IPN/CNMC/032/19](#))²; el informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifican el RD 20/2017 sobre vehículos al final de su vida útil y el RD 2822/1998 sobre el Reglamento General de Vehículos ([IPN/CNMC/011/20](#))³; el informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el RD 159/2021 de servicios de auxilio en las vías públicas ([IPN/CNMC/020/22](#))⁴ y el informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Vehículos Históricos ([IPN/CNMC/022/23](#))⁵. También publicó en 2025 un Estudio sobre el sector de la formación vial ([E/CNMC/001/22](#)), donde recomendaba flexibilizar el aprendizaje de la conducción, facilitando alternativas de formación, incluyendo digitales, y permitir la conducción acompañada de tutores no profesionales. También recomendó

² Se analizó la modificación del reglamento para actualizar los requisitos de obtención y renovación de permisos de conducción. La CNMC subrayó la necesidad de evitar barreras a la competencia en la formación de conductores y de armonizar la normativa con la UE, y recomendó simplificar los procedimientos administrativos.

³ El informe valoró los cambios en la gestión ambiental de vehículos desguazados y en las condiciones técnicas del parque móvil. La CNMC apoyó las medidas que promovían la economía circular, pero advirtió sobre cargas desproporcionadas para talleres y fabricantes. Adicionalmente se enfatizó la necesidad de respetar el principio de neutralidad tecnológica y de fomentar mayor competencia en el sector del reciclaje.

⁴ El informe examinó la regulación del servicio de grúas y asistencia en carretera, advirtiendo que ciertos requisitos territoriales o de flota podían restringir la competencia entre operadores. La CNMC propuso en consecuencia una regulación más flexible, centrada en la seguridad vial y en la libertad de prestación de servicios.

⁵ El informe evaluó la nueva normativa sobre la catalogación, circulación y conservación de vehículos históricos. La CNMC consideró positivo modernizar el sistema, pero alertó sobre trámites excesivos y sugirió facilitar la competencia entre entidades certificadoras.

reducir las barreras a la actividad de las autoescuelas, facilitar el acceso a la profesión para los trabajadores del sector, mejorar la gestión de los exámenes y fomentar la transparencia y el equilibrio competitivo en el sector.

2. CONTENIDO

El Proyecto de Real Decreto (PRD) se estructura en un artículo único, dividido en veintiún apartados, que modifica el Reglamento General de Circulación, junto con una disposición adicional, tres disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.

Artículo Único: Modificación del Reglamento General de Circulación

I. Normas de Circulación (Apartados 1 a 12):

- Se permite el uso de dispositivos inalámbricos certificados u homologados integrados en el casco para intercomunicación o navegación en motocicletas y ciclomotores. Por el contrario, se prohíbe llevar en el vehículo mecanismos de detección de radares o cinemómetros.
- Se prohíbe la circulación de vehículos de movilidad personal (VMP) por los carriles VAO.
- Se prohíbe a los VMP circular por autopistas, autovías y travesías.
- Se establece que la velocidad máxima de autobuses con pasajeros de pie o sin cinturones de seguridad será de 80 km/h en cualquier tipo de vía fuera de poblado.
- Se establece que los conductores de bicicletas tienen prioridad respecto a otros vehículos en ciclovías, pasos para ciclistas o al circular en grupo.
- Se incluye la prioridad de peatones en aceras y demás zonas peatonales frente a cualquier tipo vehículo, incluidos VMP.
- Se exige una separación lateral de al menos 1,5 metros y el cambio completo de carril al adelantar a bicicletas o ciclomotores, así como a vehículos inmovilizados por avería.
- Se regula el estacionamiento de autocaravanas y vehículos vivienda.

II. Elementos de Protección (Apartados 15 y 16):

- Se exige el uso de cascos de protección homologados, así como el uso de guantes de protección en vías interurbanas y calzado cerrado en todo tipo de vías, a conductores y pasajeros de motocicletas y ciclomotores.
- Se exige casco homologado o certificado, adecuadamente abrochado, a los conductores de VMP. Se impone el uso de un chaleco reflectante de

alta visibilidad para los conductores profesionales de motocicletas, ciclomotores, bicicletas y VMP en todo tipo de vías.

III. Normas relativas a Peatones (Apartados 17 a 20):

- Se exige a los peatones en vías interurbanas que circulen por calzada o arcén, el uso de un elemento luminoso o reflectante siempre (no solo de noche).

IV. Título VI: Normas de Circulación Específicas en Zonas Urbanas (Apartados 21 y 22):

- Las aceras se establecen como espacio exclusivo de peatones, prohibiéndose la circulación de vehículos.
- Se prohíbe la parada y estacionamiento de vehículos de cuatro o más ruedas cerca de los pasos para peatones para garantizar la visibilidad.
- Las bicicletas circularán por la calzada (salvo vías específicas), preferentemente por el centro del carril.
- Se permite el ciclismo en sentido contrario en vías urbanas señalizadas de 30 km/h o inferior.
- Se elimina la limitación de masa para arrastrar remolques o semirremolques, y se regula el transporte de carga y pasajeros (incluidos menores de hasta cinco años en asientos adicionales) en bicicletas y ciclos.
- Se permite la tarificación del estacionamiento en función de las dimensiones y clasificación ambiental de los vehículos.
- Otorga cobertura para establecer restricciones de acceso y circulación en Zonas de Bajas Emisiones o zonas de prioridad residencial por motivos medioambientales.
- Se regula el establecimiento de caminos o zonas escolares seguros con medidas de reducción de velocidad y pacificación del tráfico.

Disposiciones Adicionales, Transitorias y Finales

- Disposición adicional única: la Jefatura Central de Tráfico creará grupos de expertos para establecer recomendaciones técnicas relativas a los caminos, rutas y entornos escolares.
- Disposiciones transitorias: los ciclomotores tienen un plazo de un año para comenzar a utilizar cascos de protección homologados, en sustitución de los certificados; el uso obligatorio del alumbrado diurno en VMP se exigirá a partir de un año de la entrada en vigor del real decreto

y los municipios disponen de dos años para aplicar la nueva prohibición de parada y estacionamiento cerca de los pasos para peatones.

- Disposiciones finales: se modifica el concepto de vía ciclista para permitir la circulación de otros vehículos (como VMP). Se modifica el Reglamento General de Vehículos: (i) se obliga a los fabricantes de VMP a solicitar la certificación de sus modelos; (ii) se establece la obligación de inscribir los VMP en el Registro de Vehículos de la DGT y portar una etiqueta identificativa; y (iii) se incluye el chaleco reflectante de alta visibilidad como dotación obligatoria de las motocicletas. La entrada en vigor del Real Decreto se fija para el 2 de enero de 2026.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

El proyecto normativo plantea una serie de modificaciones en la normativa de circulación y de vehículos. Sin perjuicio de que puedan comprender limitaciones a la utilización de las vías urbanas e interurbanas y ello pueda tener repercusiones sobre la actividad económica, se fundamentan sobre razones de seguridad vial y medio ambiental, por lo que, en líneas generales, no se plantean objeciones desde la óptica de competencia y buena regulación.

Sin perjuicio de lo anterior, se han identificado una serie de aspectos susceptibles de mejora que se pasa a exponer en las observaciones particulares.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1 Sobre la homologación de los cascos de ciclomotor (Modificación del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, artículo 118) Apartado 15

El PRD prevé que los cascos que obligatoriamente deben usar los usuarios de ciclomotores deben ser homologados, no bastando, como hasta ahora, que el casco sea certificado. Esto iguala el nivel de exigencia legal de los conductores de ciclomotores con los conductores de motocicletas. No obstante, la disposición transitoria primera establece que los conductores y pasajeros de ciclomotores podrán seguir utilizando cascos de protección certificados durante el plazo de un año desde la fecha de entrada en vigor de este real decreto.

Si bien la MAIN dedica amplio espacio a justificar los beneficios del uso del casco (por ejemplo, para VMPs), no dedica atención a distinguir entre cascos

homologados⁶ y certificados⁷, partiendo simplemente de la premisa de que los homologados ofrecen un nivel superior de seguridad, pero no explicando o justificando dicha afirmación⁸.

Además, esta obligación legal es de suponer que pueda generar mayores costes, que serán en última instancia repercutidos a los compradores, encareciendo el acceso a este bien, ya agravada por la exigencia de otros requisitos, como guantes de protección y calzado cerrado⁹.

Sin perjuicio de la gran importancia de los objetivos de seguridad o salud públicas, para asegurar su proporcionalidad parece razonable que una medida de este tipo se fundamente sobre datos estadísticos constatables (por ejemplo, datos de accidentes en motocicletas cuyos efectos podrían ser minimizados con la exigencia de casco homologado), así como que se valoren alternativas, como, por ejemplo, medidas de educación vial o concienciación.

Desde la óptica de seguridad jurídica tanto de fabricantes como de compradores, se recomienda aclarar con mayor precisión la diferencia entre cascos homologados y certificados, así como si cabe alguna opción de transformar (a través de un trámite técnico o administrativo) los segundos en los primeros. De adoptarse la obligación de que sean

⁶ Existe una norma UNECE R22.06 que establece una serie de requisitos de seguridad que deben cumplir los cascos de moto para ser homologados y comercializados en la Unión Europea. Algunos de los requisitos más importantes son: resistencia estructural: el casco debe ser capaz de soportar una serie de impactos sin romperse ni deformarse excesivamente, para proteger adecuadamente la cabeza del motorista en caso de accidente. Absorción de impactos: el casco debe ser capaz de absorber la mayor parte de la energía generada por un impacto para evitar que esta se transmita a la cabeza del motorista, reduciendo así el riesgo de lesiones graves. Visibilidad: el casco debe tener una superficie reflectante que permita que el motorista sea visto fácilmente por otros conductores, especialmente en condiciones de poca luz o en la oscuridad. Retención: el casco debe estar diseñado para mantenerse firmemente en su lugar en la cabeza del motorista en caso de accidente, para evitar que se desprenda y aumentar así el riesgo de lesiones. Sistema de cierre: el casco debe estar equipado con un sistema de cierre eficaz que permita fijarlo adecuadamente en la cabeza del motorista. Comodidad: el casco debe ser cómodo de llevar y no generar incomodidades o dolores en el uso prolongado.

⁷ Las certificaciones eran la referencia tradicional en la materia, y se basan en normas técnicas reconocidas oficialmente donde se establecen los requisitos necesarios para el uso de un casco para cumplir una determinada función. En particular, ha sido una referencia sobre cascos de protección para usuarios de ciclomotores la norma técnica UNE 26428:1991, publicada en el BOE nº 231 de 26 de septiembre de 1991.

⁸ Exposición de motivos, apartado II del PRD y pág. 35 de la MAIN.

⁹ Hay que recordar que, al igual que las motocicletas, los conductores y pasajeros de ciclomotores deberán usar guantes de protección y calzado cerrado en el mismo tipo de vías.

homologados, se aconseja aportar evidencia empírica suficiente para justificar dicha obligación desde la óptica de los principios de buena regulación.

3.2.2 Requisitos relacionados con los Vehículos de Movilidad Personal (Disposición Final Segunda, *Modificación del Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre*)

En relación con los VMP, como los patinetes, el PRD introduce las siguientes obligaciones legales:

- Los VMP deben obligatoriamente ser inscritos en el registro de la DGT.
- Los fabricantes (o importadores) de VMP deben, previamente a su venta en España, haber sometido sus modelos a certificación por parte de un laboratorio autorizado.
- A su vez, estos laboratorios tendrán la obligación legal de comunicar electrónicamente a la DGT ciertos datos técnicos sobre los modelos certificados.

Sobre la obligación de registro oficial, se trata de un desarrollo del mandato contenido en la Ley 5/2025, en concreto su DA 1ª, que ya contemplaba dicha obligación. Esto se enmarca en un contexto donde se pretende garantizar la responsabilidad civil en caso de accidentes con dichos VMP y donde los mismos pasan a adoptar ciertos aspectos de la normativa de los vehículos a motor.

En concreto, el PRD, mediante su Disposición Final Segunda, modificaría el Reglamento General de Vehículos para implementar este registro, cumpliendo con la fecha límite de entrada en vigor establecida en la Ley (2 de enero de 2026).

Sin perjuicio de la existencia de razones de interés público para introducir estas modificaciones, se plantean consideraciones:

Por un lado, parece aconsejable explicitar por qué se somete a este tipo de normativa a los VMP y no por el contrario a otros vehículos de características similares como, por ejemplo, las bicicletas, ni siquiera a las eléctricas o de pedaleo asistido.

Por otro, para reducir estos costes, tanto para particulares como para empresas, cabría la posibilidad de prever que la inscripción se realice de forma online¹⁰, o incluso reducir o suprimir la tasa de registro, al menos respecto de los patinetes que se inscriban durante un periodo inicial, habida cuenta de que los mismos se adquirieron en un momento en que no existía la obligación de registro.

Adicionalmente, en cuanto a la certificación de los VMP, es de destacar que la propia MAIN¹¹ afirma que existen dos únicos laboratorios autorizados para llevar a cabo esta certificación, por lo que podrían constituir un cuello de botella, dado el parque de VMP, cada vez más relevante.

En resumen, se recomienda, desde el punto de vista de neutralidad competitiva, **justificar por qué se aplican estos condicionantes solo a VMP** y no a otros vehículos similares como las bicicletas, incluso eléctricas; se sugiere además **asegurar que la inscripción pueda realizarse online y plantearse alguna medida de reducción o eliminación de tasa de registro para los ya propietarios de VMP** y, por último, **plantearse ampliar el plazo de adaptación** si la existencia de muy escasas entidades de certificación pueda suponer un cuello de botella en su puesta en práctica, sin perjuicio de analizar las causas de por qué existen tan pocos operadores habilitados para ello y tomar, en su caso, medidas al respecto.

3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El proyecto normativo plantea una serie de modificaciones en la normativa de circulación y de vehículos que, sin perjuicio de que puedan comprender limitaciones a la utilización de las vías urbanas e interurbanas y ello pueda tener repercusiones sobre la actividad económica, se fundamentan sobre razones de seguridad vial y medio ambiental, por lo que, en líneas generales, no se plantean objeciones desde la óptica de competencia y buena regulación.

Sin perjuicio de lo anterior, se han identificado una serie de aspectos susceptibles de mejora:

- **Se recomienda aclarar con mayor precisión la diferencia entre cascos homologados y certificados, así como si cabe alguna opción de transformar los segundos en los primeros. De adoptarse la**

¹⁰ La MAIN, en su página 68, parece sólo contemplar la posibilidad de realizar la solicitud de registro de forma presencial.

¹¹ Pág. 68.

obligación de que sean homologados, se aconseja aportar evidencia empírica suficiente para justificar dicha obligación desde la óptica de los principios de buena regulación.

- Se recomienda, desde el punto de vista de neutralidad competitiva, justificar por qué se aplican ciertos condicionantes solo a VMP y no a otros vehículos similares, como las bicicletas, incluso eléctricas; se sugiere además asegurar que la inscripción pueda realizarse online y plantearse alguna medida de reducción o eliminación de tasa de registro para los ya propietarios de VMP y, además, plantearse ampliar el plazo de adaptación si la existencia de muy escasas entidades de certificación pueda suponer un cuello de botella en su puesta en práctica, sin perjuicio de analizar las causas de por qué existen tan pocos operadores habilitados para ello y tomar, en su caso, medidas al respecto.